L'Assistance Publique en

Pendant la Révolutio

L'Assistance Publique en France

Pendant la Révolution

A monsieur (
Chef de bureau
au Ministère de l'
et des Be
Hommage

MICHEL BOUCHET

DOCTEUR ÈS SCIENCES
POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES
RÉDACTEUR
A L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE A PARIS



L'ASSISTANCE PU

EN FRANCE

PENDANT LA REVOL



HENRI JO
15, Ru

ADDITIONS ET CORRECTIONS

Page VII, ligne 3, au lieu de : « au mois de 1793 », lire : « au mois de juin 1793 ».
Page 12, note 1, au lieu de : « Maurice Bloch », lire : « Camille Bloch ». — Au lieu de : « l'assistance en France », lire : « l'assistance et l'Etat en France ».
Page 14, note 1, page 23, note 1 ; page 37, note 3, au lieu de : « M. Bloch », lire : « C. Bloch ».
Page 19, ligne 2, au lieu de : « il », lire : « Louis XIV ».
Page 23, note 2, au lieu de : « cité », lire « citée ».
Page 26, ligne 7, au lieu de : « distinctement », lire : « indistinctement ». — Ligne 19, au lieu de : « rue de Sèvres », lire : « rue des Saints-Pères ».
Page 28, ligne 1, après : « au milieu du XVIII[e] », ajouter : « siècle ».
Page 34, note 2, au lieu de : « rapportées », lire : « apportées ».
Page 35, ligne 8, au lieu de : « s'était », lire : « s'étaient ».
Page 37, note 2, au lieu de : « Tuéley », lire : « Tuétey ». — Après : « l'assistance publique », ajouter : « à Paris ».
Page 38, ligne 4, au lieu de : « celles », lire : « celle ».
Page 42, ligne 15, au lieu de : « points », lire : » joints ».
Page 74, ligne 20, au lieu de : « par monarque », lire : « par le monarque ».
Page 80, ligne 4, au lieu de : « ne doit faire oublier », lire : « ne doit pas faire oublier ».
Page 84, note 2, lire : « Dupont de Nemours. *Idées sur les secours à donner aux pauvres malades dans une grande ville*, p. 18. Philadelphie. Paris, 1789. Bib. Nat. R. 38.941. » — Note 3, lire : « *Encyclopédie*, art. fondation ».
Page 84, ligne 25, au lieu de : « les locaux », lire : « des locaux ».
Page 90, ligne 9, au lieu de : « seul », lire : « seuls ».
Page 94, ligne 15, au lieu de : « les greniers », lire : « des greniers ».
Page 95, ligne 4, au lieu de : « à l'hopital Sainte-Anne sur le terrain des Célestins », lire : « à l'hôpital Sainte-Anne, sur le terrain des Célestins. »
Page 100, ligne 27, au lieu de : « bienfaisance », lire : « la bienfaisance ».
Page 113, ligne 27, au lieu de : « 1870 », lire : « 1780 ».
Page 130, ligne 18, au lieu de : « Montargis », lire : « Montpellier ».

Page 137, ligne 8, au lieu de : « Fréteau Just », lire : « Frét
Just ».
Page 138, note 2, au lieu de : « donne », lire : « donnent ».
Page 139, note 1, au lieu de : « Tuébey », lire : « Tuétey ».
Page 140, ligne 22, au lieu de : « à sa volonté », lire : « lais
lonté ». — Note 1, au lieu de : « t. I, n° », lire : «
Page 142, note 2, page 145, note 1, page 151, ligne 32, au lieu
lire : « AF ? 15 ».
Page 154, ligne 29, page 156, ligne 31, au lieu de : « AD X
« AD XVIII° »..
Page 156, ligne 4, au lieu de : « méthode », lire : « méthodi
Page 157, note 1, au lieu de : « l'Assistance », lire : « l'
l'Etat ».
Page 161, ligne 28, au lieu de : « elle » lire : « il ».
Page 172, ligne 22, supprimer les guillemets.
Page 174, ligne 29, au lieu de : « actifs » lire : « actif ».
Page 185, ligne 24, au lieu de ; « véritable » lire : « variable
Page 200, ligne 6, au lieu de : « des décrets », lire : « de
Ligne 7, au lieu de : « approuver », lire : « les app
Page 214, ligne 27, après : « renvoyer », fermez les guilleme
Page 222, note 2, p. 225, note 1, page 227, note 2, au lieu de
lire : « AF * 15 ».
Page 245, ligne 22, page 246, ligne 5, au lieu de : « Comm
« commune ».
Page 260, ligne 11, au lieu de : « 1791 », lire : « en 1791 ». — A
en ne lui reste », lire : « il ne lui reste ». — Note 4
« 263 », lire : « 269 »
Page 283, ligne 11, au lieu de : « puissent », lire : « pussent
Page 296, note 4, au lieu de : « ADVXIII° », lire : « AD XV
Page 299, ligne 7, au lieu de : « (2) », lire : « (1) ».
Page 314, ligne 26, supprimer : « voter ». — Ligne 28, au li
loi », lire : « voter une loi ».
Page 330, note 1, au lieu de : « la Législative », lire : « de la
Page 345, note 2, au lieu de : « Daubon », lire : « Dauban ».
Page 352, note 2, au lieu de : « de Portier », lire : « Portiez »
Page 372, ligne 26, au lieu de : « semble particulièrement »,
ble les avoir particulièrement ».
Page 388, ligne 1, au lieu de : « après la lecture », lire : « ap
Page 390, ligne 12, au lieu de : « vie », lire : « vice ».
Page 405, note 1, au lieu de : « Rou », lire : « Roux ».
Page 409, ligne 3, au lieu de : « des pompeuses », lire : « de
Page 461, ligne 14, au lieu de : « des véritables », lire : « de
Page 475, ligne 23, au lieu de : « de demandes », lire : « des d
Page 487, note 1, au lieu de : « 464 », lire : « 264 ».
Page 494, ligne 24, au lieu de : « le précipice », lire : « vers l
Page 495, ligne 17, au lieu de : « an III », lire : « an II ».

Page 497, ligne 29, au lieu de : « premier trimestre », lire : « second trimestre ».
Page 501, ligne 19, avant : « quel possesseur », ouvrez les guillemets.
Page 504, ligne 6, au lieu de : « Travailleurs », lire : « travailleurs ».
Page 510, ligne 24, au lieu de : « demander », lire : « se demander ».
Page 511, ligne 26, supprimer : « alors ».
Page 524, ligne 26, au lieu de : « et », lire : « est ».
Page 527, note 1, ajouter : « n° 523 ».
Page 531, ligne 16, au lieu de : « inéficace », lire : « inefficace ».
Page 533, ligne 23, au lieu de : « intéressant », lire : « intéressants », et supprimer la virgule.
Page 545, ligne 23, au lieu de : « elles », lire : « ils ».
Page 550, ligne 7, au lieu de : « Privés », lire : « Privées ».
Page 552, note 1, au lieu de : « l'an II », lire : « l'an III ».
Page 557, ligne 8, au lieu de : « 5 mai », lire : « 9 avril ».
Page 573, note 2, au lieu de « AF_{II} 39 », lire : « AF^{*}_{II} 39 ».
Page 586, ligne 10, au lieu de « an II », lire : « an IV ».
Page 589, ligne 11, au lieu de : « la subside », lire : « le subside ».
Page 600, ligne 24, au lieu de : « assistances », lire : « assistance ».
Page 607, ligne 5, au lieu de : « leur section », lire : « leurs sections ».
Page 623, ligne 23, au lieu de : « les théories », lire : « des théories ».
Page 633, ligne 9, au lieu de : « celui », lire : « de celui ».
Page 644, ligne 2, au lieu de : « toutes entières », lire : « tout entières ».
Page 651, ligne 3, au lieu de « adoptée », lire : « adoptées ».
Page 656, ligne 16, au lieu de : « des machines », lire « de machines ».
Page 657, ligne 23, au lieu de : « malgré les développements », lire : « malgré le développement ».
Page 691, ligne 13, au lieu de : l'Assemblée législatives », lire : « l'Assemblée législative ».
Page 695, ligne 4, au lieu de : « chapitre IIV », lire : « chapitre VII ».

AVANT-PROPOS

Plus encore que dans le récit des événements politiques, des luttes de tribune, des querelles de parti, des grandes journées populaires, des périls extérieurs et des troubles civils, l'histoire de la Révolution consiste dans l'étude des principes proclamés par la Déclaration des droits et des efforts tentés par les Assemblées pour les mettre en œuvre dans les institutions. C'est un chapitre de cette histoire que nous voulons essayer de faire dans ce livre.

La Constituante, la Législative, la Convention ont, à plusieurs reprises, affirmé l'obligation incombant à la société de prendre soin de chacun de ses membres, et d'assurer leur subsistance aux malheureux qui ne pourraient pourvoir eux-mêmes à leurs propres besoins. Elles ont proclamé le droit des indigents aux secours ; et pour que cette assistance pût leur être effectivement fournie, elles en ont fait un service public et une charge nationale. A l'organisation ancienne de la bienfaisance, incomplète, fragmentaire, partielle, établie sans plan général, sans idée d'ensemble, d'après des circonstances locales ou momentanées, elles ont voulu substituer un système nouveau, dont toutes les parties, étroitement liées entre elles, fussent les conséquences d'un même principe, et s'élevassent « sur les bases communes de la politique et de la justice ».

Mais la doctrine de l'assistance, admise p
Assemblées, n'est pas une création spont
Révolution. Elle ne constitue pas une rup
que avec le passé. Dans les dernières an
monarchie, un mouvement d'opinion s'éta
déjà en faveur d'une réforme de l'adm
charitable. Les publicistes dans leurs écri
proposé les mesures, qu'ils croyaient prop
riger ou à compléter l'organisation de la bie
et le pouvoir royal lui-même s'était efforc
ser quelques-unes des transformations d
La Constituante, lorsqu'elle élabore son
sistance nationale, se souvient des théor
dans les dernières années de l'ancien régi
en rejette certaines, elle en adopte d'autre
sant ainsi un lien étroit entre son œuvre p
et celle de la monarchie finissante.

Nous nous proposons dans cet ouvrage d
d'abord, par un tableau rapide des instit
bienfaisance existant vers le milieu du xv
combien une réforme profonde était néces
rechercher, dans les manifestations indivi
collectives de l'opinion publique et dans
du gouvernement royal à son déclin, les o
la conception révolutionnaire de l'assista
exposerons ensuite, d'une façon aussi com
nous sera possible, la doctrine de la Con
de la Législative et de la Convention ; no
rons le grand principe qui la domine, et
cations qu'en ont faites les représentants,
nisant l'administration de la bienfaisance
et en déterminant les diverses modalités d

Mais l'exposé des doctrines ne serait qu

et froide dissertation, si nous voulions le séparer de l'histoire des faits. Aussi essayons-nous, parallèlement à l'étude du système d'assistance nationale admis par les trois Assemblées, de faire un tableau rapide de la misère publique, ainsi que des mesures provisoires et des expédients employés pour la soulager. Nous tâchons de montrer dans quelle mesure les lois révolutionnaires ont pu être appliquées, et nous recherchons les causes générales, politiques, économiques et financières de leur exécution très incomplète et de leur échec pratique. Enfin, après avoir dépeint la situation des établissements de bienfaisance, nous étudions le mouvement de réaction qui se produit, dans les derniers mois de la Convention et sous le Directoire, contre les doctrines révolutionnaires, et nous nous efforçons de porter sur elles un jugement doctrinal, aussi impartial qu'il nous est possible.

De ce point de vue très vaste, le sujet ne nous paraît pas avoir été jusqu'ici envisagé dans son ensemble par les historiens. Dans l'ouvrage, intitulé *La Révolution et les Pauvres*, M. Lallemand se propose surtout de prouver les dangers de la charité légale. Ses recherches embrassent une période beaucoup plus étendue que celle que nous voulons étudier nous-même : elles commencent en 1774 et se terminent seulement en l'an XII. Mais l'œuvre historique de M. Lallemand se trouve viciée par la préoccupation constante de démontrer une thèse. Si l'énumération qu'il fait des lois votées par les Assemblées est très complète, l'exposé de la doctrine révolutionnaire reste cependant sommaire, et d'ailleurs est écrit d'une façon fort tendancieuse. La peinture

de la position misérable où se trouvent
établissements de bienfaisance, est remarq
l'étendue et la solidité de la documentati
l'auteur considère l'état désastreux de toute
tutions charitables comme la conséquence
évidente de la théorie révolutionnaire. (
paraît discutable. Nous essayerons de prou
détresse des hôpitaux et des agences de se
surtout la conséquence de l'état général du
événements politiques et plus encore de la c
cière et économique, et nous montrerons
assez restreinte il convient de réserver à l
de l'assistance nationale parmi les cause
pénurie.

M. Ferdinand Dreyfus a raconté l'histoi
sistance publique pendant la Révolution
ouvrages très recommandables. *Un phi
d'autrefois : La Rochefoucauld-Liancourt*,
tance sous la Législative et la Conventio
dant, même après cet écrivain, il nous a pa
ble de traiter à nouveau le sujet. M. Dreyf
essayé de montrer quelles sont, dans les
années de la monarchie, les origines de
tion révolutionnaire. Son exposé de cet
est bref : il étudie d'une façon trop rapi
votées par la Convention, surtout celles
et du 28 juin 1793. Il ne recherche pas da
mesure elles ont été appliquées ; il ne
tableau très succinct de la situation des
ments de bienfaisance ; il ne s'attache pa
ser les causes générales de leur détresse.
étudie en partie le mouvement de réacti
produit, dès les derniers mois de l'an II

conception révolutionnaire, il termine son travail à la fin de la Convention, et ne le poursuit pas jusqu'au moment où se produit l'abandon définitif de la doctrine d'assistance nationale.

Les autres historiens des secours publics ont seulement traité certaines parties du sujet. M. Parturier, dans *L'assistance à Paris sous l'ancien régime et pendant la Révolution*, s'est borné à l'étude des diverses institutions dont la réunion a donné naissance à l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris. Son livre présente de très grandes qualités de précision, de netteté et de méthode. Mais en ce qui concerne la période révolutionnaire, il est extrêmement sommaire.

M. Tuétey, en tête de ses quatre volumes de documents sur l'*Assistance à Paris pendant la Révolution*, a tracé un tableau extrêmement remarquable de l'histoire des secours publics dans la capitale depuis 1789 jusqu'à la fin de la Constituante.

M. Ch. Rist a consacré, dans la *Révolution Française*, tome XXIX, un article aux *rapports du Comité de Mendicité.*

M. Mac-Auliffe, dans *la Révolution et les hôpitaux de Paris*, a étudié la situation des hôpitaux de la capitale de 1789 à 1791.

Au moment où notre propre travail était presque terminé a paru l'ouvrage de M. Bloch : *L'Assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution.* Ce livre embrasse une période allant de 1764 à 1790. L'auteur veut montrer « comment s'est formée au XVIIIe siècle la thèse que l'assistance du pauvre doit être un service national, assuré dans l'intérêt commun par les représentants officiels de la collectivité, avec les

moyens et ressources dont la puissance sociale légitimement dispose ». Nous ne partageons pas toujours les opinions de M. Bloch. Il pense que la doctrine révolutionnaire de l'assistance était entièrement fixée, avant même la fin de l'ancienne monarchie. Nous croyons, nous, que jusqu'en 1790 elle était seulement en formation, et nous recherchons ses origines dans le mouvement réformateur qui se produit durant la seconde moitié du XVIIIe siècle. Malgré cette divergence de jugement, nous sommes heureux de faire le plus grand éloge de l'ouvrage de M. Bloch. Bien que son travail, au moment où il a paru, nous ait enlevé, par sa documentation extrêmement étendue et son érudition profonde, l'espoir d'apporter à notre tour quelque éclaircissement nouveau à l'histoire de l'assistance pendant la période qui précède immédiatement la Révolution, nous prenons plaisir à dire ici quelle estime profonde nous éprouvons pour l'écrivain consciencieux et remarquablement informé qu'est M. Camille Bloch. En revisant notre propre ouvrage, nous avons pu faire à celui de cet historien plus d'un emprunt : nous nous empressons de le signaler dès maintenant.

Nous avons peu de chose à dire ici des source qui nous ont servi à composer ce livre. Elles s trouvent très abondamment indiquées dans les note placées au bas de chaque page. Nous avons excl sivement employé des documents contemporains l'époque révolutionnaire. Nous avons surtout ut pour l'exposition de la doctrine les rapports comité de mendicité de la Constituante, des co des secours de la Législative et de la Conve

Nous avons, quand cela nous a paru nécessaire, cité les débats des Assemblées d'après les *Archives Parlementaires* jusqu'au mois de 1793, date où s'arrête actuellement cette publication, et d'après le *Procès-verbal* officiel et le *Moniteur* pour la période postérieure. Nous avons dépeint la situation des établissements de bienfaisance et la misère publique, d'après des documents, en grande partie inédits, empruntés aux Archives nationales.

Enfin nous devons signaler, en terminant cet avant-propos, les services que nous ont rendus les documents publiés par M. Tuétey dans l'*Assistance publique à Paris pendant la Révolution*, et par M. Sigismond Lacroix dans *Les Actes de la Commune de Paris pendant la Révolution*, ainsi que *la Bibliographie de l'histoire de Paris pendant la Révolution*, de M. Tourneux.

CHAPITRE PREMIER

L'Assistance publique en France vers le milieu du XVIIIe siècle

I. — Caractères généraux de la politique royale. — Prédominance des préoccupations policières. — Evolution des institutions d'assistance. — Le moyen âge et la mission charitable de l'Eglise. — L'Hôtel-Dieu de Paris. — Intervention du gouvernement au xvie siècle. — L'assistance mise à la charge des paroisses. — Le Grand Bureau des Pauvres de Paris. — Sécularisation des hôpitaux. — Echec des tentatives royales. — xviie siècle : le « renfermement » des pauvres. — Création des hôpitaux généraux. — Les Enfants-Trouvés. — La lutte contre les mendiants au xviiie siècle. — Déclarations du 18 juillet 1724 et du 3 août 1764. — La création des dépôts de mendicité.

II. — Les hôpitaux au xviiie siècle. — Nombre et destination. — Les établissements parisiens, l'Hôtel-Dieu et l'Hôpital Général. — L'organisation administrative. — Le régime intérieur. — Défaut complet d'hygiène.

III. — Les Enfants-Trouvés. — Insuffisance de l'organisation en province. — L'hôpital des Enfants-Trouvés à Paris ; la maison de la Couche. — Le placement en nourrice. — L'éducation des enfants à la maison du faubourg Saint-Antoine, à la Pitié et à la Salpêtrière. — La mise en apprentissage.

IV. — L'Assistance à domicile. — Compagnies de charité. — Nombre restreint des institutions officielles. — Le Grand Bureau des Pauvres de Paris. — Secours extraordinaires fournis par le gouvernement.

V. — Les ressources de la bienfaisance. — Dépenses supportées par le gouvernement. — Le patrimoine des hôpitaux. — Les aumônes, les quêtes, les dîmes. — La taxe des pauvres. — Les octrois. — Les revenus casuels. — Les immunités fiscales. — Mauvaise situation financière des hôpitaux.

I

Les mobiles, qui jusqu'au milieu du XVIIIe siècle dirigent la conduite du pouvoir royal dans les questions soulevées par la misère et par l'assistance des malheureux, sont avant tout des préoccupations d'ordre public. Si le gouvernement ou ses représentants interviennent dans l'organisation des secours, il n'y sont point poussés par des sentiments charitables. Ce n'est pas la pitié, la compassion pour les souffrances des pauvres, qui dominent leur politique. Encore moins est-ce le désir d'appliquer dans leurs actes quelque principe humanitaire, dont ils ne soupçonnent point l'existence. Ce qu'ils veulent surtout, c'est garantir la tranquillité et la sûreté publiques, c'est prémunir le pays contre les dangers engendrés par le développement de la mendicité et du vagabondage. Constatant au cours des siècles l'augmentation du nombre des indigents, privés de ressources et ne vivant que d'aumônes, ils s'efforcent d'arrêter l'accroissement de cette population mendiante. Ils ne savent que trop combien elle est redoutable. Dans les grandes villes, à Paris surtout elle constitue une menace permanente, non seu' ment pour la prospérité, mais aussi pour la sécu et le bon ordre. Elle est surtout à craindre dans hivers rigoureux et les années de disette, an malheureusement trop fréquentes, où les subsi ces viennent à manquer. La présence parm habitants d'une foule de misérables, dépourv tout moyen d'existence, constitue, dans d moments surtout, un élément redoutable, t

prêt au vol ou à l'émeute. Pour écarter ce péril, le pouvoir royal s'efforce de contraindre au travail par des pénalités sévères les pauvres valides, il cherche à assurer des secours aux indigents âgés, malades ou infirmes. Ainsi les mesures prises par lui sont beaucoup moins des actes de bienfaisance que des actes de police. Le résultat auquel elles tendent, c'est la destruction de la mendicité. L'assistance des malheureux n'apparaît donc pas comme le but directement poursuivi par elles, mais comme un des moyens employés pour atteindre ce but.

L'histoire même des institutions charitables, existant au XVIIIe siècle, en faisant connaître leur origine et en marquant leur évolution, fournit la preuve la plus évidente de ce caractère dominant de la politique royale.

C'est seulement à partir du XVIe siècle, que le gouvernement, justement préoccupé des progrès que faisait la misère dans le pays tout entier, commença d'intervenir dans l'organisation des secours. Jusqu'alors l'Eglise, en vertu de sa mission générale de protection envers les déshérités, avait assumé seule la tâche de venir en aide aux malheureux. Elle distribuait des aumônes à la porte des monastères. Elle donnait aux indigents, dans chaque paroisse, une assistance prélevée sur les produits de la dîme. Elle avait créé des ordres religieux consacrés au soin des malades et des pauvres. Grâce aux libéralités nombreuses, qui lui étaient faites par les fidèles, elle avait fondé un grand nombre d'hôpitaux.

Le plus considérable et le plus ancien de ces établissements était l'Hôtel-Dieu de Paris. Son origine se perd dans les temps les plus reculés et les plus

obscurs de l'histoire de la ville. Créé par les évêques, à qui les conciles faisaient un devoir d'accorder l'hospitalité aux pèlerins, comme aux personnes nécessiteuses, il était ouvert à toutes les misères. Indigents valides, voyageurs sans argent, infirmes, vieillards, enfants, malades, tous y trouvaient l'accueil le plus large. Point de conditions imposées à qui demandait asile : français ou étranger, né à Paris ou venu de la province la plus lointaine, manant ou bourgeois, chrétien, juif ou mahométan, il était reçu si à sa vue on reconnaissait en lui « l'enseigne de pauvreté et de misère » (1). C'était là le type même des établissements de bienfaisance ecclésiastiques, dont tous les autres étaient loin d'approcher.

Cependant, malgré son développement, la charité religieuse était loin de suffire aux besoins. Dès la fin du moyen âge, elle se montre impuissante en face des progrès de la misère. Au xve siècle il se produit en effet, par suite des guerres qui désolent le pays, un accroissement considérable du chiffre des indigents. Les cultivateurs abandonnent leurs champs dévastés. La mendicité se multiplie d'une façon effrayante, au point de devenir un véritable fléau public. C'est le besoin de lutter contre les dangers qu'elle entraîne pour la société tout entière, qui décide l'intervention du pouvoir royal. Elle se produit so[us] deux formes, d'une part l'établissement d'une légis[-] lation et d'une police des pauvres, d'autre part [la] réorganisation des hôpitaux. Mais, dès le déb[ut] une même idée générale dirige les mesures pri[ses]

1. Voir Parturier. *L'Assistance Publique à Paris sous* [l'An]*cien Régime et pendant la Révolution*

la nécessité de faire disparaître la mendicité, en donnant des secours aux invalides et en contraignant les valides au travail.

Adoptant cette règle, d'origine religieuse, qu'à toutes les paroisses incombe le soin de leurs malheureux, le gouvernement met d'abord à leur charge l'assistance des indigents. « Ordonnons, déclare-t-il en 1536, que les pauvres impuissants, qui ont chambre et logement et lieux de retraite, seront nourris et entretenus par les paroisses, et qu'à ces fins les rôles en seront faits par les *curés, vicaires et marguilliers*, chacun en son église et paroisse, pour leur distribuer, en leur maison ou en tel lieu commode, et qui sera par lesdits curés, vicaires et marguilliers advisé en chaque paroisse, l'aumône raisonnable » (1). Comme ressources, l'ordonnance prévoit le produit des quêtes et des troncs, et la contribution des abbayes et prieurés. C'est là en somme une organisation, qui demeure encore entièrement ecclésiastique. Le pouvoir royal n'en pose pas moins ces deux principes fort importants, que l'assistance sera donnée à domicile, et qu'elle constituera pour les paroisses une obligation.

Trente ans plus tard, dans l'ordonnance de Moulins, il introduit l'élément laïque dans l'administration des secours, à laquelle il donne un caractère nettement communal. Faisant de la naissance et de l'habitation dans une localité la condition du secours, il défend aux indigents de « vaguer et demander l'aumône » en tout autre endroit. Il impose aux habitants de chaque ville, bourg ou village, l'obliga-

---

1. Monnier. *Histoire de l'Assistance publique*, p. 307.

tion de nourrir et entretenir leurs pauvres. Dans ce but il décide la création d'une taxe, qui sera levée, selon les facultés de chacun, par les maires, échevins, consuls et marguilliers des paroisses (1).

Cette charge, imposée à chaque communauté d'habitants, de secourir ses indigents, est inspirée surtout par la préoccupation de police, dominante dans la politique royale. Il s'agit avant tout d'empêcher les mendiants d'aller, seuls ou par troupes, quémander de cité en cité, et principalement de garantir Paris de leur invasion (2). Aussi, en même temps que les

1. « Ordonnons que les pauvres de chacune ville, bourg et village seront nourris et entretenus par ceux de la ville, bourg ou village, dont ils seront natifs et habitants, sans qu'ils puissent vaguer et demander l'aumône ailleurs qu'au lieu duquel ils sont. Et à ces fins seront les habitants tenus à contribuer à la nourriture desdits pauvres selon leurs facultés, à la diligence des maires, échevins, consuls et marguilliers des paroisses ». Isambert, t .XIV, p. 209.

2. Un édit de Henri III, rendu au mois de mai 1586, prouve bien cette préoccupation policière. Il montre « les inconvénients qui peuvent advenir par le moyen de la grande affluence des pauvres mendiants, tant valides qu'invalides, qui viennent et affluent de toutes parts en notre ville de Paris des autres villes, bourgs et endroits de notre dit royaume ». Néanmoins il craint que ce qui pourra être ordonné pour empêcher l'entrée des mendiants dans Paris ne demeure inutile, « si aux autres villes n'est par même moyen remédié auxdits désordres.. et pourvu à la nourriture et entreténement des pauvres. » Pou cette raison, rappelant les prescriptions de l'ordonnance c' Moulins, il décide « que les habitants de toutes et chacu les autres villes de notre dit royaume seront tenus nourrir entretenir les pauvres, sans qu'ils puissent vaguer ni c transporter de lieu en autre, comme ils ont fait ci-devan' font encore du présent ». Isambert, t. XIV, p. 600.

actes du pouvoir souverain instituent pour les pauvres impuissants une assistance dans leur bourg d'origine, ils prennent des dispositions sévères, pour contraindre les valides au travail.

Dès 1532, un arrêt du Parlement prescrit de les employer à des ouvrages publics fort pénibles, nettoyage des fossés, des rues, des égouts, construction des remparts, des ponts, des chaussées. Dans l'intention du gouvernement, il s'agit là beaucoup plus d'une pénalité infligée aux quémandeurs d'aumônes, que d'une mesure de bienfaisance. Parfois il ordonne même que les individus, surpris à demander la charité « par les maisons et églises », seront conduits aux œuvres publiques, et devront y travailler « enchaînés deux à deux » (1). En outre des châtiments sévères menacent ceux qui se refuseront à remplir leur tâche. « Est ordonné, dit un édit de 1536, que ceux qui seront mendiants valides seront contraints labourer et besogner pour gagner leur vie, et où l'on trouvera lesdits mendiants être obstinés et ne vouloir travailler, ils seront punis comme devant (2). » Ces peines, déjà anciennes, édictées dès 1350 par le roi Jean, sont la prison, la marque au fer rouge, le pilori, le bannissement, les galères (3). On ne plaisante pas

1. Déclaration du 13 février 1551. Préambule. Isambert, t. XIII, p. 232. La déclaration est citée en entier par Monnier. *Histoire de l'Assistance publique*, p. 314 et suiv.

2. Edit sur le fait de la justice dans le duché de Bretagne et sur l'abréviation des procès, chap. III, art 3, 30 août 1536, Isambert, t. XII, p. 513.

3. Voir notamment un édit du 9 juillet 1547, défendant la mendicité, « sous peine, quant aux femmes, du fouet et d'être bannies de notre prévôté et comté de Paris, et quant aux

avec tous ceux qui veulent subsister du métier de gueuserie.

Pour diriger les travaux et distribuer les secours, de nouvelles administrations sont créées. Dans beaucoup de villes, il se fonde des bureaux d'aumônes, notamment à Rouen, Orléans, Troyes, Châlons-sur-Marne, Amiens, Abbeville, Beauvais (1). La majorité de leurs membres sont élus par les échevins : ce sont des organes municipaux. Le plus considérable et le plus célèbre est le Grand Bureau des Pauvres de Paris, créé par François Ier. Par lettres patentes du 7 novembre 1544, le roi donne au prévôt des marchands et aux échevins, la « superintendance et la conduite des choses requises pour l'entreténement de la communauté des pauvres ». En vertu de cette mission, la municipalité parisienne ouvre des ateliers où les pauvres valides sont employés « aux œuvres publiques les plus nécessaires », et obligés de travailler « au taux et salaire qui leur sera arbitré, et ce sous peine du fouet, s'ils sont trouvés mendiants après lesdites œuvres commencées ». En même temps, elle nomme des commissaires, chargés de secourir les « pauvres impuissants », ayant maisons, chambres, loges et lieux de retraite dans la ville, et de pourvoir à leurs besoins selon leurs âges, nécessités charges et qualités (2). Ces commissaires ont à leur

---

hommes d'être envoyés aux galères, pour y tirer par force la rame ». Isambert, t. XIII, p. 23.

1. Maurice Bloch. *L'Assistance en France à la veille de Révolution*, p. 44.

2. Lettres patentes du 7 novembre 1544 ; déclaration di janvier 1545. Monnier, ouv. cité, p. 311-313.

disposition un corps d'archers ou sergents des pauvres, chargés de la police des mendiants, qui arrêtent tous les individus surpris à demander l'aumône.

Mais cette organisation des secours à domicile et des travaux publics ne peut suffire, pour assurer le succès du gouvernement dans sa lutte contre la mendicité. Il lui faut avoir aussi pour abriter les invalides, les infirmes, les malades, des établissements hospitaliers. Or, si les hôpitaux sont nombreux, de tels abus se sont introduits, depuis la fin du moyen âge, dans leur administration, que beaucoup sont détournés de leur destination charitable. Les actes officiels signalent avec force les malversations, commises par les clercs chargés de la direction de ces maisons. « Incurieux de leur charge », ils délaissent les édifices en ruine et décadence, chassent et étranglent les pauvres malades et lépreux, ou leur font subir de si mauvais traitements, « qu'ils sont contraints d'abandonner le lieu, et de se rendre mendiants par les villes et villages » (1). Ils s'emparent du revenu des hôpitaux, en font leur propre patrimoine, prétendant que ce sont là bénéfices en titre et défraudant ainsi les pauvres « de leurs dûe nourriture et sustentation » (2).

Pour mettre fin à ces désordres, le pouvoir royal substitue au gouvernement ecclésiastique de ces hôpitaux une direction entièrement laïque. Il se produit ainsi une véritable sécularisation de ces établissements. Cette réorganisation commence, semble-

1. Edit du 19 décembre 1543. Préambule. Isambert, t. XII, p. 841.

2. Edit du 15 janvier 1545. *Ibid.*, p. 897.

t-il, avec l'Hôtel-Dieu de Paris, dont le régime est transformé par un arrêt du Parlement, rendu le 2 mai 1505. Le chapitre de Notre-Dame est dépossédé de l'autorité temporelle. A sa place la cour installe des bourgeois, nommés par elle et prêtant serment en sa présence (1). La réforme s'étend ensuite aux établissements de province. L'édit du 19 décembre 1543 ordonne aux baillis et sénéchaux de désigner, pour l'administration de chaque maladrerie, « deux personnages, bons bourgeois, de probité et fidélité, resséans et solvables » (2). Un an plus tard, l'édit du 15 janvier 1545 confie aux juges royaux la mission d'examiner les comptes des hôpitaux, de corriger les malversations et désordres, et leur donne le droit de suspendre et remplacer les directeurs (3). Celui du 26 février 1546 institue pour tous les établissements une administration laïque, composée de commissaires, nommés par les magistrats du roi (4). Enfin l'ordonnance de Blois, renouvelant les prescriptions antérieures, déclare : « Ne pourront désormais être établis commissaires au régime et gouvernement des fruits et revenus desdites maladreries et hôpitaux, autres que simples bourgeois, marchands ou laboureurs, et non personnes ecclésiastiques, gentilshommes, archers, officiers publics, leurs serviteurs ou personnes par eux interposées » (5).

Ainsi s'établit au XVIe siècle, sur l'initiative et par

---

1. M. Bloch, ouv. cité, p. 42.
2. Voir note 1, page précédente.
3. Voir note 2, page précédente.
4. Isambert, t. XII, p. 920.
5. 6 mai 1579, art. 65. Isambert, t. XIV, p. 389.

la volonté du pouvoir royal, une organisation laïque et communale de l'assistance, comprenant pour les pauvres invalides des hôpitaux et des secours à domicile, et pour les valides des ateliers publics, avec obligation au travail, et pénalités sévères pour les mendiants.

Malheureusement les mesures ordonnées par le gouvernement ne produisirent pas l'effet qu'on pouvait en attendre. Dans les établissements hospitaliers, les désordres et les abus continuèrent sous l'administration des bourgeois comme sous celle des clercs (1). Dans les villes et bourgs, l'application des ordonnances, qui prescrivaient à la population de nourrir et entretenir ses pauvres, était négligée Les échevins, élus par les habitants, soumis à leur contrôle, désireux d'alléger les charges imposées à la commune, éludaient l'exécution des ordres royaux. A la fin du XVI[e] siècle, dans la plus grande partie du royaume, les règlements violés avec impunité, achevaient de tomber en désuétude. Cependant, au milieu des crises économiques, des luttes civiles, des ravages causés par la guerre étrangère, le nombre des mendiants croissait sans cesse, comme croissent au soleil, dans un champ négligé, les ronces et les mauvaises herbes.

Au XVII[e] siècle, durant les troubles de la Fronde, leur multiplication devint telle (2), qu'elle inquiéta de nouveau le gouvernement. Pour se débarrasser des

---

1. Voyez les efforts tentés pour mettre fin aux malversations par Henri IV et Marie de Médecis. Lettres patentes du 18 décembre 1899. — Ordonnance de 1606. — Ordonnance du 24 octobre 1612.

2. Feillet. *La misère au temps de la Fronde.*

gueux qui infestaient le pays, Louis XIV reprit, avec plus d'énergie, la politique de ses prédécesseurs. Comme eux, il se proposa principalement pour but la destruction de la mendicité et du vagabondage. Comme eux, il fut surtout guidé par des considérations d'ordre public, et laissa au second plan les préoccupations purement charitables. Bien qu'à plusieurs reprises, des arrêts du Parlement aient renouvelé aux communes l'obligation de nourrir leurs pauvres (1), le trait le plus saillant de la politique royale fut l'institution des hôpitaux généraux.

Constatant l'inefficacité des mesures prises durant le dernier siècle, voyant le Grand Bureau des Pauvres impuissant à enrayer les progrès du mal, instruit presque chaque jour des désordres causés dans Paris par la foule des traîne-misère, des loqueteux, des vagabonds, des tire-laine, s'abattant sans cesse sur la ville, Louis XIV se décida à mettre fin au « libertinage des mendiants, qui *était* venu jusqu'à l'excès par un malheureux abandon à toutes sortes de crimes ». C'est dans ce but qu'il ordonna leur « renfermement », seule mesure qui lui parut capable de débarrasser les rues, les places publiques, les églises, de tous les quémandeurs d'aumônes qui les encombraient. Par l'édit du 27 avril 1656, il institua dans Paris l'Hôpital Général, « où les pauvres mendiants, valides et invalides, de l'un et l'autr

1. Arrêts du 9 février 1650, Isambert, t. XVII, p. 201. — 16 novembre 1693. — De novembre 1709. — De jan 1710. *Code de l'Hôpital Général de Paris, ou Recueil des pr cipaux édits, arrêts, déclarations, et règlements qui le con nent,* 1786 : Bib. Nat. F. 18.413, p. 84.

sexe, *devaient* être enfermés pour être employés aux ouvrages, manufactures ou autres travaux selon leur pouvoir ». Dans la pensée de son créateur, l'Hôpital Général devait être une immense maison de force, destinée à recueillir tous les mendiants de la ville, qu'ils y vinssent d'eux-mêmes ou qu'ils y fussent amenés (1). L'établissement avait à sa disposition, comme autrefois le Grand Bureau des Pauvres, un corps d'archers, qui faisaient la police des rues, pourchassaient les solliciteurs de la charité et les arrêtaient pour les conduire à l'hôpital. En 1663, il renfermait trois fois plus d'indigents valides que de vieillards ou d'infirmes. Ils étaient astreints au travail, dans les ateliers de l'établissement, où cinquante-deux ouvriers venaient enseigner leur état, ou bien conduits aux chantiers publics et contraints d'y besogner, sans pouvoir vaguer par la ville à peine du carcan.

D'ailleurs, en même temps qu'il décidait le renfermement des pauvres, Louis XIV, pour être plus certain de nettoyer sa capitale de la foule de gueux qui y pullulait, interdisait formellement la mendicité. Il faisait « très expresses inhibitions et défenses » à tout individu, quels que soient son lieu de naissance, son âge, son sexe, sa qualité, son état, qu'il fût

---

1. Il est à remarquer que dans le préambule de l'édit, Louis XIV se défend de céder à des considérations de police. « Considérant, dit-il, ces pauvres mendiants, comme membres vivants de Jésus-Christ et non pas comme membres inutiles de l'Etat, et agissant dans la conduite d'une si grande œuvre, non par ordre de police, mais par le seul motif de la charité... » Ces déclarations ne peuvent cependant nous tromper sur le caractère de l'établissement. Isambert, t. XVII, p. 326.

« valide ou invalide, malade ou convalescent, curable ou incurable » de demander la charité « dans la ville et faubourgs de Paris, ni dans les églises, ni aux portes des maisons, ni dans les rues ni ailleurs, publiquement ni en secret, de jour ou de nuit, sans aucune exception » (1). Il semblait difficile après de telles injonctions, que les mendiants pussent trouver dans Paris quelque lieu, où exercer en toute sécurité leur honteux trafic. L'édit d'ailleurs renouvelait contre les délinquants les pénalités sévères, déjà portées contre eux au siècle précédent. En outre, par accumulation de précautions, il défendait à toute personne « de donner l'aumône manuellement aux mendiants, dans les rues et autres lieux publics, nonobstant tout motif de compassion, nécessité pressante ou autre prétexte, à peine de quatre livres parisis d'amende » (2).

Cependant, bien qu'elle fût surtout une mesure de police, l'institution de l'Hôpital Général attirait à Paris un grand nombre d'indigents. Manquant de subsistance et de secours dans les provinces, ils espéraient trouver ailleurs un sort préférable. Fuyant devant « la grande nécessité qui était à la campagne » (3), ils venaient vers la grand'ville, attirés par la perspective du gîte et du couvert, entrevus dans les maisons d'assistance.

En 1662, ayant constaté que l'Hôpital Général

---

1. Edit portant établissement de l'Hôpital Général pour le renfermement des pauvres mendiants de la ville et faubourgs de Paris, art. 9.

2. *Id.*, art 17.

3. Edit de juin 1662. Préambule. Isambert, t. XVIII, p. 18.

logeait et nourrissait chaque année plus de mille pauvres, étrangers à la capitale, il jugea nécessaire, sur la demande même des directeurs, d'alléger les charges de cet établissement, en interdisant aux indigents « d'aborder de tous endroits » dans la ville de Paris. Sans parler des dangers de désordres et d'épidémies, causés par l'arrivée de tous ces gueux, il ne lui parut pas juste qu'elle seule fournit la nourriture, que les autres cités du royaume devaient chacune à ses pauvres, « selon l'équité naturelle et les ordonnances des rois ». Il ordonna donc, qu'en toutes les villes dépouvues d'établissement hospitalier, il fût incessamment créé un Hôpital Général, « pour y loger, enfermer et nourrir les pauvres mendiants et invalides, natifs des lieux ou qui y auront demeuré pendant un an, comme aussi les enfants orphelins ou nés de parents mendiants »(1). Les ordres du roi ne reçurent d'ailleurs pas une exécution immédiate. Ce fut seulement, quand des missionnaires jésuites, munis d'instructions officielles, parcoururent en tous sens la France, que les nouveaux établissements se fondèrent, avec le concours des évêques, des intendants, et des villes (2).

Vers la même époque, Louis XIV créa dans Paris l'hôpital des Enfants-Trouvés, qu'il rattacha administrativement à l'Hôpital Général. Jusqu'alors le sort de ces jeunes abandonnés avait été lamentable.

---

1. Edit de juin 1662. Préambule.

2. Paultre. *De la répression de la mendicité et du vagabondage en France sous l'Ancien régime*, 1906, p. 218 et suiv.

Exposés dans les carrefours ou à la porte des églises, la plupart mouraient sans être recueillis. Il n'existait pour leur donner asile, qu'une misérable maison, *la Couche*, où ils recevaient les soins d'une veuve, aidée de deux servantes. Sans doute les arrêts du Parlement avaient mis leur entretien à la charge des seigneurs hauts justiciers, mais ceux-ci, faisant tous leurs efforts pour échapper aux dépenses qui leur incombaient, délaissaient ces malheureux. C'est pour faire cesser cet état de choses déplorable, que, sous l'impulsion de Vincent de Paul, Louis XIV fonda le nouvel établissement (1).

A partir de ce moment, la politique que suivra le pouvoir royal jusqu'au milieu du XVIII[e] siècle, est définitivement fixée. Elle continue à n'avoir pas d'autre but que l'extinction de la mendicité. Mais le nombre même des édits montre combien ce résultat est difficile à atteindre, et combien demeurent impuissants les efforts du gouvernement. A plusieurs reprises, il renouvelle l'ordre aux mendiants valides de se retirer dans leurs paroisses, et de s'occuper aux travaux des champs. Il maintient contre eux les pénalités les plus rigoureuses, fouet, carcan, galères. Il conserve la défense de leur faire l'aumône. Il songe même, pendant un certain temps, à les transporter aux colonies, mais l'échec de cette tentative lui donne à nouveau l'idée de recourir au renfermement dans les hôpitaux (2).

———

. Edit de juin 1670. Isambert, t. XVIII, p. 371.

2. Déclaration du 25 juillet 1700. — Ordonnance du 10 juillet 1718. — Déclaration des 8 janvier et 12 mars 1719. — Ordonnance du 10 mars 1720. — Déclaration du 18 juillet 1724, renouvelée en 1738, 1740, 1749, 1750.

La déclaration de 1724 leur ordonne « de se mettre en condition pour servir en travaillant, soit à la culture des terres, soit à d'autres ouvrages ou métiers ». Elle leur accorde, pour se procurer de l'occupation un délai de quinze jours. Passé ce temps, ceux qui n'auront rien trouvé, devront « s'engager aux hôpitaux ». Les invalides seront employés à la filature. Les valides seront distribués en compagnies de vingt hommes chacune, sous le commandement d'un sergent, et conduits tous les jours au travail, « dont ils ne pourront s'absenter sans autorisation. » Dans les hôpitaux, ils seront soumis au régime des prisonniers : pendant les deux premiers mois ils seront nourris seulement avec du pain et de l'eau. Les délinquants seront sévèrement réprimés (1).

Mais ces mesures rigoureuses n'eurent pas davantage de succès, que celles qui les avaient précédées. Ce traitement de forçats, imposé aux indigents, ne put être longtemps maintenu. La loi ne fut qu'imparfaitement appliquée. Les hôpitaux mirent peu d'empressement à recevoir les pauvres valides. Aucun sergent ne voulut les conduire. On les redouta fort sur les grandes routes (2). Après que le gouvernement eut fait des dépenses considérables, plus de 6 millions en trois ans (3), les hôpitaux renvoyèent tous ces malheureux, et le pouvoir royal manqua encore une fois son but.

Il fallait bien cependant mettre fin à cette lutte perpétuelle « entre les mendiants, auxquels on n'of-

1. Déclaration du 18 juillet 1724, Isambert, t.XXI, p. 271

2. *Second rapport présenté par le Comité de mendicité*, p. 25.

3. Montlinot. *Essai sur la mendicité*. Paris, 1789. p. 52, *Arch. Nat.* AD xiv, 5.

frait pas de travail, les hôpitaux qui refusaient de les garder, et la loi qui voulait les punir (1) ». De guerre lasse, après avoir plusieurs fois renouvelé inutilement les prescriptions contenues dans la déclaration de 1724, le gouvernement se décida à créer de nouveaux établissements, spécialement destinés à renfermer les délinquants. La déclaration du 3 août 1764 fut dirigée contre les vagabonds et gens sans aveu, « mendiants ou non mendiants ». Elle punissait les valides des galères. La durée du châtiment était de trois ans à la première arrestation, de neuf ans à la seconde, à la troisième elle était perpétuelle. Les infirmes, les vieillards, les femmes et les filles devaient, dans les mêmes cas, être internés dans les hôpitaux, pendant trois ans, six ans ou à perpétuité. Les enfants au-dessous de seize ans étaient élevés dans ces derniers établissements et n'en pouvaient sortir que sur l'ordre du roi (2).

Mais l'application de cette loi se heurtant encore une fois à l'opposition des hopitaux, le gouvernement décida la création des dépôts de mendicité (3). Ces maisons, où les personnes arrêtées étaient placées sans aucun jugement, n'étaient pas de véritables prisons ; c'étaient des lieux destinés à retenir les vagabonds *par correction administrative* (4). On y jetait non seulement les gens sans aveu qui couraient

1. *Second rapport du Comité de mendicité*. p. 25.
2. Déclaration du 3 août 1764.
3. Arrêt du Conseil du 21 octobre 1767.
4. Réponse faite par un intendant à une personne qui sollicitait la liberté d'un mendiant. Tocqueville. *L'ancien régime et la Révolution*, p. 413.

la campagne, mais encore tous les mendiants, tous ceux qui demandaient l'aumône ; n'ayant pas de profession, ils pouvaient être regardés comme « suspects de vagabondage » (1). Bien plus, les cavaliers de la maréchaussée devaient arrêter, outre les vagabonds et les mendiants qu'ils surprenaient eux-mêmes, ceux qu'on leur signalait comme tels, et *les personnes suspectes* (2). La liberté du plus honnête citoyen, réduit à une situation embarrassée, se trouvait ainsi à la merci d'une dénonciation mensongère. Une prime, donnée aux agents de la maréchaussée pour chaque arrestation, stimulait leur zèle. Aussi les dépôts s'emplissaient-ils de pauvres diables, qui n'avaient commis d'autre crime que de manquer de pain. Voilà à quels abus d'autorité, à quels excès de répression, la lutte contre la mendicité conduisait l'ancien régime.

Toutes ces mesures cependant ne pouvaient être efficaces, que si, à la punition des mendiants d'habitude et des vagabonds, se joignait une assistance réelle accordée aux vrais pauvres, à ceux qui, par défaut de travail ou par incapacité physique, ne pouvaient pourvoir eux-mêmes à leurs besoins.

Comment en effet la crainte du châtiment auraitelle pu les empêcher de solliciter l'aumône, s'ils n'avaient pour assurer leur existence d'autre soutien que celui de la charité ? Ainsi le développement des

1. Lettre du vice chancelier aux prévôts généraux de la maréchaussée . Bib. Nat. Fonds fr., 8129. f°. 154. M. Bloch. Ouv. cité, p. 165.

2. Lettre de M. de Bertrand, intendant de Rennes, en date du 7 août 1785. *Arch. Nat.* H 426. Cité par Taine. *L'Ancien Régime*, livre V, chap. III, § IV.

institutions de bienfaisance devait dans la politique du pouvoir royal, concourir à « éteindre » la mendicité. Ce résultat ne pouvait être réalisé uniquement par les pénalités édictées dans les lois. Pour satisfaire aux préoccupations d'ordre public qui dirigaient la conduite du gouvernement, il fallait aussi une organisation de secours destinés aux véritables indigents.

II

Ces institutions de bienfaisance, vers le milieu du XVIII[e] siècle, étaient de deux sortes, d'une part les hôpitaux et hôtels-Dieu, d'autre part les bureaux de charité, chargés de distribuer les secours à domicile.

L'assistance hospitalière était de beaucoup la plus développée. Sans nul doute il y avait une quantité considérable d'hôpitaux dans le royaume. Il est cependant difficile de savoir, même approximativement, combien il en existait. Les indications fournies par les contemporains sont très contradictoires. En 1784, Necker évalue le nombre de ces établissements à 700 (1). Six ans plus tard, au début de la Révolution, le comité de mendicité de l'Assemblée Constituante donne un chiffre beaucoup plus élevé : 2185 (2). Entre ces affirmations opposées, il est impossible de conclure.

Ces hôpitaux différaient profondément les uns des autres, par leur origine comme par leur destination.

---

1. Necker. *De l'administration des finances*, liv. III, ch. XVI.
2. *Septième rapport*, p. 5.

Certains étaient dus à l'initiative privée, d'autres à l'intervention des pouvoirs publics. Les uns, les plus anciens bien souvent, avaient été fondés par les évêques ou par les ordres religieux. D'autres avaient été créés par les municipalités, d'autres encore par les représentants du gouvernement royal. Aucune pensée d'ensemble n'avait dirigé leur institution. Ils avaient été établis séparément, à des époques parfois très éloignées, en vertu des volontés particulières de ceux dont ils tenaient l'existence. Leur formation répondait surtout à des préoccupations d'ordre local. Aucune idée générale n'avait présidé à leur répartition topographique. Dans certaines villes, ils étaient très nombreux ; dans d'autres il n'existait qu'une seule maison, dans d'autres encore il ne s'en trouvait aucune.

Leur destination était différente selon les localités. D'une façon générale, ils fermaient leurs portes aux pauvres valides. Les tentatives royales, pour les obliger à admettre cette catégorie d'indigents, avaient échoué. Ils se contentaient, à juste raison, de recevoir et d'abriter les pauvres « impuissants », malades, vieillards, infirmes, enfants. Mais, tandis que les uns s'ouvraient indifféremment à ces diverses catégories de malheureux, d'autres se limitaient à une seule. Tandis que certains acceptaient les miséreux, quel que fût leur domicile, d'autres se restreignaient à ceux de la localité. Aussi le plus souvent les campagnes manquaient elles de secours.

Le nom que prenaient les établissements, hôtel-Dieu, hôpital, hospice, charité, ne peut servir à faire connaître leur destination. Ces mots n'avaient pas de sens précis qui les distinguât nettement l'un de

l'autre. Sans doute l'hôtel-Dieu était de préférence une maison pour les malades ; mais cela n'était pas d'une absolue exactitude : celui de Sainte-Menehould, par exemple, recevait en même temps que ces derniers, les vieillards et les orphelins au-dessous de seize ans. Les termes hôpital et hospice s'employaient assez distinctement l'un pour l'autre. Il n'y a donc rien dans la dénomination employée, qui puisse renseigner avec précision sur la mission charitable, remplie par chaque établissement : elle ne pourrait être connue que par des recherches spéciales sur chacun d'eux (1).

A Paris, le nombre des établissements hospitaliers était considérable : on en comptait vers 1760 34 (2). Parmi eux, il est vrai, existaient plusieurs maisons appartenant à des ordres religieux, ouvertes à un chiffre d'indigents très restreint. L'hôpital des frères de Saint-Jean de Dieu ou frères de la Charité, situé rue de Sèvres, contenait 208 lits affectés aux hommes malades *pratiquant la religion catholique*. De ces mêmes religieux dépendaient l'hôpital des Convalescents, muni seulement de 32 lits, et celui de Charenton, réservé aux fous furieux, aux insensés et

1. Voir dans l'ouvrage déjà cité de M. Bloch, un tableau très intéressant indiquant la destination des établissements hospitaliers dans les généralités d'Amiens, Châlons, Orléans, Soissons et Paris, p. 93-97.

2. Dans son premier *Mémoire sur les hôpitaux*, Tenon indique un chiffre de 48. Nous avons déduit de ce nombre les établissements fondés postérieurement à 1760, ainsi que certaines maisons destinées à loger des veuves ou à recevoir des enfants pendant la journée, qui ne sont pas à proprement parler des hôpitaux.

aux épileptiques. Les quatre maisons des sœurs hospitalières renfermaient, celle de la rue Mouffetard 43 lits, celle de la place Royale 22, celle de la Roquette 20, celle de Saint-Mandé 16 : elles étaient consacrées aux femmes atteintes de maladies non contagieuses ; la majorité des places était réservée à des personnes payant pension.

Sans parler ici des établissements spécialement destinés aux enfants trouvés, les orphelins et les enfants nécessiteux étaient reçus à l'hôpital de la Trinité, dépendant du Grand Bureau des Pauvres, qui donnait asile à 36 filles et 100 garçons. Celui du Saint-Esprit en abritait 50 de chaque sexe. Il existait en outre pour ces jeunes malheureux, trois petites maisons ecclésiastiques : l'hôpital des Cents-Filles, rue Censier, celui des orphelins de la Mère de Dieu, et celui des orphelines du Saint-Enfant Jésus ou de la mère de Pureté.

Les vieillards étaient hospitalisés aux Petites-Maisons, administrées par le Grand Bureau des Pauvres, et dans deux asiles dépendant de congrégations religieuses : celui de Saint-François de Sales à Issy et celui du Saint Nom de Jésus. Il existait enfin un établissement spécialement destiné aux aveugles, les Quinze-Vingts, rue de Charenton, et deux hôpitaux pour les voyageurs et les passants nécessiteux : celui de Sainte-Catherine pour les femmes et les filles, celui de Saint-Gervais ou Saint-Anastase pour les hommes (1).

---

1. Tenon. *Mémoires sur les hôpitaux de Paris, imprimés par ordre du roi. — Premier Mémoire : Tableau des hôpitaux de Paris, où l'on rend compte de leur destination particulière et où*

Mais, au milieu du XVIIIe, comme à la fin du précédent, les deux établissements les plus importants, et les plus considérables par leur étendue et par la variété de leur destination, demeuraient toujours l'Hôtel-Dieu et l'Hôpital Général.

L'Hôtel-Dieu cependant avait, au cours des années, restreint le large accueil de sa primitive hospitalité. Les indigents valides, les voyageurs sans argent, les pèlerins, avaient été les premiers exclus. Les enfants orphelins (1), les vieillards s'étaient vus refuser ensuite l'entrée de la maison. Les infirmes, depuis 1637, étaient reçus à l'Hôpital des Incurables (2), placé sous la direction du bureau de l'Hôtel-Dieu. Ainsi cet établissement se trouvait au XVIIIe siècle réservé uniquement aux pauvres malades. Ils y étaient reçus, quels que fussent leur âge, leur sexe, la nature de leur affection, exception faite cependant pour les vénériens et les galeux. Les bâtiments pouvaient contenir jusqu'à 3.418 personnes. Ils étaient divisés en vingt-cinq salles, douze pour les hommes, treize pour les femmes, munies de 1.877 lits, grands, petits et moyens. En temps d'épidémie, les contagieux étaient dirigés sur les deux hôpitaux annexes de Saint-

---

l'on recherche quels peuvent être les secours que tous ensemble fournissent aux habitants de la capitale.

1. Les enfants furent admis au XVIe siècle à l'hôpital des Enfants-Rouges, fondé en 1536 par Marguerite de Navarre, sœur de François Ier. Destiné tout d'abord aux enfants dont les parents étrangers mouraient à l'Hôtel-Dieu, il avait été ensuite autorisé à recevoir les orphelins de la banlieue et même de tout le diocèse de Paris.

2. L'hôpital des Incurables contenait à la fin du XVIIIe siècle 426 places.

Louis et de Sainte-Anne. Peu étendus relativement au nombre des malades, les locaux ne cessaient d'être encombrés toute l'année. C'est que fidèle à ses vieilles traditions, l'Hôtel-Dieu continuait à n'imposer aux indigents aucune condition de domicile : quels que fussent son pays, son lieu de résidence, sa religion, toute personne atteinte de maladie curable, pouvait se présenter et était reçue. Aussi est-ce à juste titre que les administrateurs pouvaient se flatter en 1787 que leur établissement fût une institution unique en son genre, et tirant sa gloire d'être « l'hôpital du royaume, de l'Europe, et, on peut le dire, de l'humanité entière » (1).

Libre dans son action de toute habitude séculaire, l'Hôpital Général était destiné aux seuls indigents domiciliés à Paris. Au milieu du XVIII[e] siècle, il a cessé de servir d'asile aux pauvres valides. Sans doute il est encore partiellement une maison de force, mais réservée seulement aux personnes détenues par ordre du roi ou par arrêt des tribunaux, et aux filles de mauvaise vie. Le reste de la population est composé de vieillards, d'infirmes, d'aliénés et d'enfants (2). Dans ses maisons de Bicêtre, de la Salpêtrière, de la Pitié, du Saint-Esprit, il peut abriter 12.000 pauvres. A Bicêtre sont les vieillards, les fous, les épileptiques, les écrouelleux, les vénériens, formant une réunion de plus de 3.000 indi-

---

1. Brièle. *Délibérations de l'ancien Bureau de l'Hôtel-Dieu*, t. II, p. 200.

2. On y recevait aussi un certain nombre de personnes atteintes de maladies vénériennes, malgré tous les efforts tentés au début pour leur fermer les portes de l'établissement.

vidus. A la Salpêtrière se trouvent principalement des femmes, au nombre de 6.000 ; tous les âges de la vie s'y rencontrent, de la plus tendre enfance à la caducité. La Pitié est affectée aux enfants ; à la veille de la Révolution, elle en abrite plus de 1.300. La maison du Saint-Esprit loge 100 orphelins des deux sexes. Enfin celle de Scipion, au faubourg Saint-Marcel, sert de magasin aux différents établissements dépendant de l'Hôpital Général. Avec sa population énorme, celui-ci constitue au XVIII[e] siècle, la plus vaste administration de bienfaisance qui existe. « Aucun autre lieu du monde ne donne l'exemple d'un établissement charitable d'une aussi grande étendue, et qui doive pourvoir aussi complètement aux besoins de ceux qu'il assiste » (1).

A Paris, comme en province, les hôpitaux ne diffèrent pas seulement les uns des autres par la variété de leur destination, mais aussi par celle de leur organisation administrative. Dans certaines villes, il en est qui se trouvent placés sous la direction exclusive des religieux, qui assurent le service sous l'autorité de l'évêque ou du supérieur de la communauté, tel celui des frères de la Charité. D'autres sont gouvernés par le chapitre de la cathédrale. D'autres relèvent immédiatement de la municipalité, quelques-uns du seigneur seul (2). Mais le plus grand nombre, du moins parmi ceux de province,

---

1. *Rapport fait au nom du comité de mendicité des visites faites dans divers hôpitaux, hospices et maisons de charité de Paris,* par M. de La Rochefoucauld-Liancourt, p. 88.

2. Bloch, ouv. cité, p. 62 et 63, donne en note un certain nombre d'exemples de ces divers cas.

suivent, d'une façon plus ou moins stricte, le régime établi par la déclaration royale du 12 décembre 1698. Celle-ci faisait à la fois collaborer à leur administration les habitants des villes et les pouvoirs ecclésiastique, seigneurial, municipal et judiciaire(1).

Elle s'appliquait en même temps aux hôpitaux créés en exécution des ordonnances de 1662 et 1693 et à ceux, qui, déjà existants, n'avaient aucun règlement. Elle instituait pour chacun d'eux *un bureau ordinaire de direction*, composé du premier officier de justice du lieu, ou en son absence de son représentant, du procureur royal au siège local de justice, ou du seigneur, du maire, de l'un des échevins ou consuls, et du curé. A côté de ces directeurs-nés, le bureau comprenait en outre un certain nombre d'administrateurs, nommés pour trois ans parmi les principaux bourgeois et habitants. Ces derniers étaient choisis par *l'assemblée générale*, qui devait se tenir une ou deux fois l'an, et réunissait aux membres du bureau ordinaire les anciens directeurs de l'établissement et tous ceux qui avaient droit de se trouver à l'assemblée de la communauté du lieu. Cette administration était munie de pouvoirs très étendus et jouissait d'une complète autonomie. Le bureau ordinaire s'occupait des affaires courantes et de la location des biens. L'assemblée générale décidait les questions importantes, telles que les actes de disposition du patrimoine, ventes, échanges, emprunts, interventions en justice. Ainsi tout se trouvait confié aux administrateurs. Libres de faire des règlements, de gérer les biens et même d'en

1. Isambert, t. XX, p. 309.

disposer, ils échappaient à tout contrôle et ne rendaient pas de comptes.

Le régime de l'Hôtel-Dieu et de l'Hôpital Général de Paris présentait avec celui des établissements de province plus d'un point commun : présence simultanée de membres de droit et de membres élus, de laïques et d'ecclésiastiques. Chacun d'eux était dirigé par une administration distincte. Toutefois, afin d'apporter un peu d'unité dans leur gouvernement, ils avaient été placés à la fin du XVII[e] siècle sous la haute surveillance du Parlement. Au-dessus des administrateurs de l'Hôtel-Dieu et de l'Hôpital Général, les lettres patentes de 1690 avaient institué une sorte de Conseil supérieur, comprenant l'archevêque de Paris, les premiers présidents du Parlement, de la Chambre des comptes, de la Cour des Aides, le procureur général du Parlement, le lieutenant de police et le prévôt des marchands (1). Il semble au premier abord qu'il ait dû résulter de cette autorité supérieure du Parlement une certaine unité dans la direction des établissements d'assistance. Mais les personnages chargés de cette surveillance étaient trop absorbés par d'autres fonctions pour pouvoir s'occuper d'une façon suivie des institutions de bienfaisance. Ils n'intervenaient que dans les cas fort rares où il était nécessaire de prendre une décision d'extraordinaire importance. En réalité, le pouvoir effectif et efficace appartenait à l'administration particulière de chaque établissement (2).

---

1. Lettres patentes de 1690. Parturier, ouv. cité.

2. Dans *l'Administration des finances de la France*, t. III, ch. XVI, Necker critique l'organisation administrative de l'Hô-

Celle de l'Hôtel-Dieu comprenait 12 membres, celle de l'Hôpital Général en comptait 26. C'étaient des avocats, des conseillers au Châtelet, des fermiers généraux, tous bourgeois riches et considérés. Ils étaient en principe électifs, et restaient en fonctions pendant un temps limité. En fait ils avaient cessé d'être soumis au renouvellement, et se recrutaient eux-mêmes par cooptation, quand l'un deux venait à mourir ou donnait sa démission.

Ces deux bureaux de direction étaient munis de pouvoirs très considérables et revêtus d'une complète autonomie. Celui de l'Hôpital Général en particulier jouissait d'une autorité véritablement absolue qu'il exerçait sans contrôle. Dans l'intérieur des établissements, tout était remis à sa décision, règlements, régime intérieur, admission et renvoi des indigents, soins des malades, des infirmes, des vieillards, choix des médecins, éducation des enfants. Dans la ville, il avait « tout pouvoir et autorité de direction et administration, connaissance, juridic-

---

tel-Dieu et de l'Hôpital Général. « Lors même que les chefs de l'administration, distraits par des occupations importantes, auraient une opinion fixe sur les différentes dispositions soumises à la délibération, cette opinion qui ne serait pas appuyée du plus grand nombre de suffrages ne pourrait jamais prévaloir ». Les membres du bureau se sont en effet, dans une première réunion, fait une opinion unanime sur la question. « On voit donc que l'assistance *des chefs de la direction* à ces assemblées n'a pas l'utilité qu'on devait attendre de la supériorité de leur état. Aussi toute cette constitution d'administration m'a-t-elle toujours paru mieux imaginée pour défendre les principes contre toute espèce d'innovation que pour opérer le plus grand bien » p. 180, 187.

tion, police, correction et châtiment sur tous les pauvres mendiants » (1). Quant à la gestion des domaines, il avait qualité non seulement pour administrer, mais encore pour disposer, pour acheter, vendre, donner les biens meubles et immeubles, emprunter, agir en justice, transiger, exproprier pour la nécessité et commodité de l'hôpital. Pour accomplir tous ces actes, les membres du bureau n'étaient pas tenus de se munir d'autorisations, ils n'étaient astreints à aucune formalité, ils n'avaient à rendre compte à personne, et n'étaient nullement responsables (2).

Cette-toute puissance des administrations hospitalières présentait plus d'un inconvénient. Aucun contrôle efficace ne pouvait être exercé vis-à-vis de corps doués d'une telle autonomie. Aussi la surveillance royale était-elle nulle. Ainsi que le remarquera plus tard le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, « la comptabilité ne pouvait être qu'illusoire, n'étant pas publique : concentrée dans un bureau, elle était un véritable secret ». A toute démarche pour prendre connaissance de leur situation intérieure ou de l'état de leurs finances, les bureaux de direction opposaient la qualité des personnes qui les composaient et les titres de fondation ; « et l'autorité fléchissait devant cette extraordinaire résistance » (3).

Cependant cette forte autonomie des administrations hospitalières n'eût pas uniquement produit de fâcheux résultats, si leurs membres, animés pour

---

1. Edit. de 1656, art. 12.

2. Voir au chap. suivant § V, les restrictions rapportées à cette autonomie par l'édit. de 1749.

3. Comité de mendicité. *Second rapport*, p. 28.

la plupart des intentions les plus charitables et du plus grand désintéressement, avaient fait preuve d'une intelligence large et ouverte, accueillante aux transformations nécessaires et aux idées de progrès. L'étendue même de leurs pouvoirs aurait permis de réaliser facilement d'utiles améliorations dans le régime des établissements. Mais dans la majorité, sinon dans la totalité des hôpitaux, s'était installés comme à demeure avec les administrateurs perpétuels, l'esprit de routine, l'hostilité préconçue contre toute innovation, le respect des habitudes prises, la haine de tout changement. Et ces tendances conservatrices ne se rencontraient pas seulement chez les membres, composant le bureau de direction : elles se trouvaient, plus fortement enracinées encore, chez les religieuses, chargées d'assurer le service hospitalier, et même bien souvent chez les médecins, les chirurgiens et leurs élèves.

C'est à cet attachement pour l'ordre de choses traditionnel, qu'il faut attribuer les vices vraiment épouvantables, qui se découvrent à chaque pas dans le régime intérieur des établissements. Les descriptions, qu'en ont tracé les contemporains, contiennent des détails vraiment effroyables, et qui plus est, elles sont toutes concordantes, qu'elles dépeignent les hôpitaux parisiens ou ceux de la province. Si les premiers semblent accumuler un plus grand nombre d'abus, c'est qu'ils sont plus considérables. D'ailleurs, comme ils sont plus célèbres et jouissent d'une réputation plus étendue, leur mauvaise organisation frappe davantage les esprits. Mais elle n'a rien d'exceptionnel. Leur état déplorable est à un plus haut

degré celui que présentent la très grande majorité des maisons de bienfaisance du royaume (1).

On a peine à concevoir quelle est l'insalubrité de ces établissements, qui devraient cependant, pour remplir convenablement leur destination, réaliser toutes les conditions d'hygiène. A Paris, l'Hôtel-Dieu est situé sur les deux rives de la Seine. Les bâtiments, qui le composent, sont réunis par le pont Saint-Charles et le pont aux Doubles. L'espace de terrain, sur lequel il se trouve, est si resserré qu'une partie des constructions a dû être élevée au-dessus du fleuve même (2). Sur une superficie restreinte de quatre arpents sont accumulés, dans des édifices à quatre ou cinq étages, les salles consacrées aux malades et les services généraux. Les parties de l'hôpital les plus malsaines, le dépôt général des morts, l'école d'anatomie, les vestiaires ou « pouilleries », voisinent

1. Nous nous bornons à faire ici une peinture très sommaire des établissements parisiens, principalement de l'Hôtel-Dieu. Ce sont les vices de leur organisation et de leur régime intérieur, dénoncés dans un grand nombre de mémoires ou de brochures, et connus par les enquêtes officielles, qui, vers la fin du XVIII[e] siècle, déterminent dans l'opinion publique une vive hostilité contre les hôpitaux. Cette hostilité ne fait que s'accentuer pendant la Révolution. Elle explique partiellement les conceptions des assemblées sur les diverses modalités de secours. Il est donc nécessaire, si l'on veut bien comprendre leurs théories et leur conduite, de connaître les abus qui s'étaient développés dans les hôpitaux parisiens. On trouvera dans l'ouvrage déjà cité de M. Bloch, deuxième partie, ch. II, § V des détails très intéresssants sur les établissements de province. Voir notamment p. 82, n° 1 et 83, n° 4.

2. Au-dessus du pont aux Doubles sont situées deux salles pouvant contenir 202 malades.

dans les mêmes corps de logis, avec les locaux destinés aux indigents et communiquent directement avec eux. Les salles d'ailleurs sont accouplées les unes aux autres ; aussi le jour ne peut-il entrer que d'un côté : encore les fenêtres sont-elles le plus souvent assombries par le linge mis à sécher sur chacune d'elles. Au rez-de-chaussée ou dans les souterrains, sont la boucherie, les tueries de bétail, les cuisines, les buanderies, les magasins aux matières combustibles. Six mille voies de bois, le charbon, le suif, l'huile, la chandelle, tous les produits prêts à s'incendier sont situés « sous des bâtiments sans issues et sous des malades, la plupart du temps hors d'état de se sauver (1). »

Les maisons de l'Hôpital Général ne sont guère plus salubres. La Sàlpêtrière est environnée d'une voirie aux exhalaisons putrides, d'un cimetière, des eaux stagnantes de la gare, véritable marécage aux odeurs nauséabondes, d'une rivière, la Bièvre par où s'écoulent les immondices des Gobelins et du faubourg Saint-Marcel (2). Les services généraux ne sont pas séparés des locaux consacrés aux indigents. Au-dessous d'une pièce destinée aux enfants est situé l'amphithéâtre d'anatomie. Dans une cour où donnent les fenêtres d'un dortoir sont parqués 50 cochons, pensionnaires des charcutiers de Paris. (2)

L'hygiène des salles est abominable. A l'Hôtel-

1. Tenon. *Quatrième mémoire*, p. 138. *Description de la maison des malades de l'Hôtel-Dieu de Paris.*

2. Tuéley. *L'assistance publique pendant la Révolution*, t. I, n° 94, p. 269.

3. M. Bloch, ouv. cité, p. 81.

Dieu, elles renferment un nombre de malades beaucoup trop considérable : celles de Saint-Charles et de Saint-Antoine, séparées seulement par une cloison à jour, en contiennent 558, celles de Saint-Landry 374 celle de Saint-Pierre, Saint-Paul 345 (1). Ainsi chacune se trouve plus encombrée, à elle seule, que certains hôpitaux. Les dimensions des locaux sont d'ailleurs loin d'être proportionnées à un tel chiffre d'habitants. Aussi les lits sont-ils enchevêtrés en tous sens et parfois resserrés au point de se toucher les uns les autres. La quantité d'air respirée par chaque hospitalisé est fort insuffisante. Tandis que dans certains établissements, elle est de huit à seize toises cubes, ici elle varie d'une toise à deux et demie.

Faute de place, toutes les maladies sont confondues. Il n'existe qu'une seule salle, consacrée aux affections contagieuses, celles des hommes variolés. Les femmes atteintes de cette maladie sont mélangées avec des fébricitantes. Fièvres malignes, rougeole, gale, scorbut, dysenterie, tous les maux qui se propagent sont indistinctement soignés dans les mêmes salles avec ceux qui ne se répandent pas. Les indigents, se contaminant ainsi l'un l'autre, contractent à l'Hôtel-Dieu des maladies qu'ils n'avaient point lors de leur entrée. La gale surtout fait des progrès effrayants : elle attaque communément 1.200 personnes (2). Elle n'est d'ailleurs pas traitée dans l'établissement ; les individus atteints ne sont admis que s'ils souffrent en même temps d'un autre mal : ils reçoivent des soins pour celui-ci, non

1. Tenon, ouvr. cité, p. 136, 137, 178.
2. Tenon, ouvr. cité, p. 197.

pour celui-là ; à leur sortie, ils le rapportent dans la société.

Ils y ramènent d'ailleurs le principe de bien d'autres affections. Les hardes de tous les hospitalisés étant indistinctement confondues dans les deux « pouilleries », sans être purifiées ni passées au four ; elles s'infectent mutuellement et, à leur sortie, des malheureux, entrés avec des vêtements propres et sains, les reprennent, chargés de vermine et de germes nocifs (1).

Comme les fiévreux, les malades atteints de cas chirurgicaux sont rassemblés indistinctement dans les mêmes salles : ceux qui ont été opérés et ceux qui vont l'être se trouvent réunis. Ce n'est pas dans un local spécial que se font les opérations : elles ont lieu en présence des hospitalisés. C'est devant eux que se préparent les appareils, c'est devant eux que le praticien taille, coupe et recoud. Ainsi le patient « tourmente, et par le spectacle qu'il offre et par ses cris, les malades qui bientôt seront soumis aux mêmes douleurs et ceux qui depuis peu les ont endurées » (2).

---

1. Tenon, ouv. cité, 199.

2. Tenon, ouv. cité, p. 225. — Voici d'après Tenon le tableau des salles de chirurgie. Dans celle de Saint-Paul, « aux heures de distribution, on traîne les chariots au pain, à la soupe, à la viande ; les après-midi, les pauvres du dehors venant chercher des consultations, des bandages, se faire panser, s'y rassemblent entre les lits ; quelquefois ils pressent les blessés qui en souffrent ; ils excitent au moins une confusion avec un bruit très incommode. Ce bruit n'est-il pas accru par celui des battoirs qui se font entendre des lavanderies placées au pied de cette salle ? Quelques heures de repos, après un

Les femmes enceintes, les accouchées saines et bien portantes sont réunies, dans les mêmes locaux, avec les malheureuses atteintes de la gale, du mal vénérien, de la fièvre puerpérale qui sévit particulièrement à l'Hôtel-Dieu. Enfin, dans tous les services, les convalescents sont mélangés aux malades : ils passent près d'eux les nuits et les jours. Le seul promenoir, qui leur soit ouvert, est garni d'étendoirs, où sèchent continuellement des draps mouillés : c'est dans cette humidité malsaine qu'ils circulent, la plupart sans camisoles, sans culottes, sans bas.

Les dangers, que présente ce rapprochement d'indigents atteints de maladies différentes, souvent contagieuses, et de convalescents, sont encore accrus par l'habitude de coucher plusieurs personnes dans un même lit. Il n'existe en effet qu'un nombre restreint de lits à une place : en obtenir un est un privilège, dû le plus souvent à la faveur et aux recommandations. Les grands lits, dont la largeur serait suffisante pour deux individus, en contiennent habituellement quatre, et parfois six ou huit. « On en met deux ou trois à la tête et deux ou trois aux pieds, de

---

pansement douloureux, après une opération, décident souvent du succès : comment les obtenir au milieu du tumulte, où nous venons de voir que sont tous ces malades ? » La salle Saint-Jérôme, « communiquant avec celle de Saint-Paul, en reçoit l'air corrompu ; placée presque sur la salle où l'on dépose les morts, les vapeurs fétides qui s'en élèvent, lui envoient encore un air impur. Du même côté de la salle des morts est un plomb, d'où il émane une très mauvaise odeur ; à côté de ce plomb, sur des caveaux en terrasses tombent des urines, du sang et d'autres immondices des entre-sols, et surtout de la salle où se font les accouchements. » P. 222 et 223.

sorte que les pieds des uns répondent aux épaules des autres, et réciproquement ». Quelles souffrances sont celles des malheureux ainsi entassés ! Comment un homme pourrait-il goûter le repos et le sommeil dans un lit, « où il ne saurait être que sur le côté, où il ne saurait remuer, se retourner, sans presser encore plus celui qui le serre, sans réveiller en lui le sentiment de la douleur ?... Comment n'y serait-il pas continuellement agité ? La chaleur de quatre, de six malades n'en rend-elle pas l'humeur plus âcre et plus active ? n'y fait-elle pas éclore une vermine innombrable ? n'y exhale-t-elle pas une fétidité, inévitable dans la situation opposée de ces malades, couchés les uns aux pieds, les autres à la tête ? Le sommeil n'entre pas dans ces lits d'amertume et de douleur, ou s'il y pénètre, ce n'est qu'autant que les malades dont ils sont surchargés, se concertent pour aller passer alternativement sur un banc une partie de la nuit » (1). C'est surtout pour les femmes enceintes, que ces lits présentent du danger : il est souvent à craindre « que les enfants qu'elles portent dans leur sein, ne se ressentent eux-mêmes de ce qu'elles sont à l'étroit, et qu'ils ne périssent des suites de la pression et de la gêne qu'elles endurent » (2). Et quelles souffrances ne réservent-ils pas aux accou-

1. Tenon, ouv. cité, p. 165.

2. Tenon, ouv. cité, p. 237. « Quand on entr'ouvre ces lits de souffrance, il en sort comme d'un gouffre des vapeurs humides, chaudes, qui s'élèvent, se répandent, épaississent l'air, lui donnent un corps si sensible, que le matin en hiver, on le voit s'entr'ouvrir à mesure qu'on le traverse, et on ne le traverse point sans un dégoût qu'il est impossible de surmonter. » P. 238.

chées, quand bien souvent ils réunissent l'une con
l'autre une personne saine et une malheurei
atteinte de fièvre puerpérale !

Ces grands lits sont en outre un obstacle à la p
prété des locaux : on ne peut les déplacer pour n
toyer au-dessous d'eux. La saleté d'ailleurs est iné
table dans les salles à quatre rangs de lits, dispo
en tous sens, avec des ruelles et des passages obscu
Les murs sont souillés par les crachats, les planch
par les ordures qui découlent des paillasses, pai
pus et le sang répandus par les blessures. Les ch
ses percées, placées dans des coins sombres, rép
dent leur odeur infecte dans toute la pièce. Lo
qu'on les vide, les matières tombant sur le planch
pénètrent à la longue les points et les cassures
carreaux, établissant ainsi à demeure une puant
insupportable. En outre les latrines mal entreten
laissent passer à travers les portes une infect
considérable qui se répand dans toutes les loc
voisins(1).

Quand on change les objets de literie, c'est d

---

1. *Id.*, 171, 208, 223. « Il faut savoir que pour suffi
tout le service, on a seulement cinq lunettes. On comp
qu'en versant les bassins aux excréments, au sang, aux
chats, au pus, par ces lunettes, celles-ci sont bientôt mal
pres, que des malades purgés, qui ont le dévoiement, pre
d'aller, ne trouvant pas assez de lunettes, ou les trou
humides et salies, redoutent de s'y placer ; on monte su
sièges ; l'ordure s'y amasse, le survenant se place auprès
proche en proche, elle gagne sur le plancher et va jusqu'
porte qui n'est séparée de la salle des blessés que par l'ép
seur d'un mur. On peut juger à quel point l'infection d
lieu pénètre dans la salle voisine : elle est inexprimable. »

la salle même, au milieu des malades, que l'on ouvre les paillasses, sans se soucier des odeurs nauséabondes et des germes de contagion qu'elles récèlent. D'ailleurs dans chaque salle il existe « des lits à la paille », composés seulement de paille bridée sur des traverses, avec un drap. Ils sont destinés aux moribonds et aux personnes qui gâtent leur couche. « C'est quelquefois là, au milieu des agonisants, des malades salis que l'on met pour un temps ceux qui arrivent de bonne heure et qu'on ne sait où placer » (1). On retire cette paille à 4 heures du matin. On la pose toute dégoûtante sur le plancher, qui s'imprégne des matières qu'elle renferme (2).

Dans de telles conditions d'insalubrité, la mortalité est très élevée. Elle est plus haute que dans tout autre établissement ; ailleurs, elle est tout au plus du sixième, ici elle atteint le cinquième, parfois le quart. Celle des femmes en couches est d'une sur quinze. Un treizième des enfants meurt en naissant. Voilà l'hygiène de l'Hôtel-Dieu et ses tristes conséquences.

Celle de l'Hôpital Général n'est guère préférable. A la Salpêtrière, les dortoirs sont installés dans des soupentes très basses, où tous les âges et toutes les infirmités s'entassent dans une atmosphère irrespirable. Dans les mêmes lits, trois ou quatre personnes couchent ensemble. La gale règne à l'état d'épidé-

---

1. Enquête de l'Académie Royale des Sciences du 22 novembre 1786. *Rapport des commissaires chargés par l'Académie de l'examen du projet d'un nouvel Hôtel-Dieu.* Arch. Nat. A. D. XIV, 4.

2. Tenon, ouv. cité, p. 209.

mie permanente. Les indigents, se la passant et se la reprenant sans cesse, n'en sont jamais guéris. Même situation à Bicêtre. Voici, au dire de Mercier (1), quel tableau s'offrit à Mme Necker, quand elle visita cet établissement. « La salle, dite Saint-François, renfermait un air qui, par sa puanteur, faisait tomber évanoui et suffoquait le plus charitable et le plus intrépide visiteur. Elle vit 6 malheureux couchés dans un lit, stagnant dans leurs excréments, qui communiquaient bientôt leurs principes de mort. Il était une salle affreuse, où 500 à 600 hommes mêlés ensemble s'infectaient mutuellement de leurs haleines et de leurs vices. »

Les soins médicaux dans les maisons de l'Hôpital Général étaient très insuffisants, quand même ils ne faisaient pas entièrement défaut. Les vénériens étaient bien reçus à Bicêtre, mais les remèdes administrés consistaient uniquement en pansements et en frictions : loin d'apporter à l'état de ces infortunés la moindre amélioration, ils n'empêchaient nullement le mal de se développer et d'exercer ses ravages. Les aliénés n'étaient soumis à aucun traitement. A Bicêtre, ils étaient logés avec les prisonniers dans des sortes de cachots fétides, en contre-bas du sol, où la lumière et l'air n'entraient que par la porte. Une partie d'entre eux était presque nue. Les dimanches et jour de fêtes, on les montrait pour quelques liards comme des bêtes curieuses. D'ailleurs, sauf à l'Hôtel-Dieu, où il existait quelques lits réservés à des aliénés, que l'on soignait par l'hydrothérapie, il n'existait

1. Mercier. *Tableau de Paris*, ch. DCIV.

à Paris aucune maison où ces malheureux fussent soumis à un traitement.

A Bicêtre et à la Salpêtrière, les vieillards eux-mêmes, assujétis cependant par leur âge à bien des faiblesses et des incommodités, n'avaient pas à compter sur l'assistance d'un médecin. Paralytiques, écrouelleux, épileptiques, infirmes de toutes sortes, étaient tous considérés comme incurables, et ne recevaient aucuns soins. Il n'y avait d'ailleurs pas d'infirmeries dans ces établissements. Quand les indigents contractaient une maladie aiguë, ils étaient voiturés jusqu'à l'Hôtel-Dieu, quelles que fussent la gravité de leur état et la rigueur de la saison. Les porteurs avaient ordre de les laisser à la porte de cette maison, si les administrateurs refusaient de les recevoir. Beaucoup mouraient en route.

Quant aux vieillards en bonne santé, ils passaient leurs journées dans la paresse et la fainéantise. La promenade dans les cours était leur seul passe-temps, les exercices religieux leur seule occupation (1). Sans doute, en théorie, le travail était obligatoire, mais, en fait, le règlement était négligé. Sauf quelques enfants, quelques femmes astreintes à des travaux de filature et de tricotage, l'immense majorité des indigents demeurait plongée dans la plus déprimante oisiveté.

III

Voilà rapidement esquissé le tableau des abus et des vices, qui régnaient au XVIIIe siècle dans les grands

1. Tuétey, t. I, n° 94. — Comité de Mendicité. *Rapport des visites faites dans divers hôpitaux.* .

hôpitaux parisiens, et malheureusement aussi, car les établissements de la capitale n'étaient pas une exception, dans ceux de la province. Absence d'une organisation d'ensemble, conçue dans un intérêt général, pouvoirs exagérés des bureaux de direction, esprit de routine des administrateurs, réglementation déplorable du régime intérieur, manque d'hygiène et insuffisance de soins, tels sont les défauts les plus graves, qui pouvaient être à juste titre reprochés aux maisons destinées aux malades, aux vieillards et aux infirmes.

L'assistance des enfants n'était guère, malgré de louables tentatives, organisée d'une façon plus complète et plus rationnelle. Elle aussi présentait de tristes erreurs et de profondes lacunes. Si grand que fut pour le gouvernement l'intérêt de veiller à la conservation, à l'entretien et à l'éducation des jeunes abandonnés et des orphelins, aucune idée générale ne dirigeait les secours qui leur étaient donnés. Nulle loi n'ordonnait les mesures nécessaires, pour que dans tout le royaume, la nourriture, les soins et l'instruction leur fussent assurés. Sans doute, des arrêts du Parlement, plusieurs fois renouvelés, mettaient les frais de leur entretien à la charge des seigneurs haut-justiciers. Mais ceux-ci, pour la plupart absents de leurs domaines, absorbés par la vie brillante et fastueuse de la cour, se désintéressaient du sort de ces petits malheureux, et les laissaient mourir de besoin. Sans doute aussi, dans les villes de province, les hôpitaux généraux et même les hôtels-Dieu recevaient, dans une mesure assez large, les orphelins et les abandonnés. Depuis la fin du XVII[e] siècle, les intendants dans leurs ins-

tructions ordonnaient assez souvent aux administrateurs de donner asile aux enfants trouvés d'un bailliage ou d'une généralité, en leur attribuant, pour soutenir cette charge, des cotisations imposées, soit aux seigneurs, soit aux habitants (1). Mais il n'en était pas ainsi partout. Aussi cette assistance se trouvait-elle irrégulièrement organisée selon les localités. Suffisante ici, elle manquait complètement ailleurs. Enfin, sauf à Paris, il n'existait pas de maisons spécialement destinées aux enfants, si ce n'est quelques asiles religieux de peu d'importance.

A Paris, l'assistance leur était donnée par l'hôpital des Enfants-Trouvés et par l'Hôpital Général. Le premier de ces établissements, rattaché d'ailleurs administrativement d'une façon fort étroite au second, comprenait deux maisons, celle du faubourg Saint-Antoine et celle de la Couche, près Notre-Dame. Dans cette dernière étaient apportés les nourrissons. On les recevait sans demander de renseignements, ni imposer de conditions. Depuis la création de l'établissement, le nombre des nouveaux nés qui s'y trouvaient déposés chaque année, croissait sans cesse. En 1670, il n'avait été que de 312 ; en 1680, il s'était élevé à 891. Dans la dernière moitié du XVIII[e] siècle, il était de 7.000 ; et le ministre Necker prévoyait que les progrès de l'abandon des enfants embarrasseraient un jour le gouvernement (2). Parmi ces jeunes délaissés une grande partie venait de la province. Sur 6.479 qui avaient été reçus dans les neuf premiers mois de 1772, 2.350

1. L. Lallemand. *Histoire des enfants abandonnés et délaissés*, livre III, ch. VII.

2. *De l'administration des finances*, t. III, ch. XVI, p. 197.

étaient nés hors de Paris, soit environ le tiers. Sur 32.222 admis en l'espace de cinq ans, du début de 1772 à la fin de 1776, 10.068 étaient étrangers à la ville (1). Ils étaient envoyés des lieux les plus éloignés du royaume, Auvergne, Bretagne, Bourgogne, Flandre, Alsace, Lorraine, Trois-Evêchés. Les parents, les seigneurs hauts justiciers, parfois même les hôpitaux se débarrassaient d'eux, en les faisant ainsi conduire à Paris. Le transport se faisait dans des conditions déplorables, meurtrières pour ces petits malheureux. Pour une rémunération restreinte, quelque individu prêt à tout n'hésitait pas à s'en charger. On entassait les nourrissons dans des charrettes ou même dans des paniers portés à dos d'homme. Il existait des boîtes matelassées qui pouvaient en contenir trois. « Ils *étaient* debout dans leur maillot, respirant l'air par en haut ». Le porteur « ne *s'arrêtait* que pour prendre ses repas et leur faire sucer un peu de lait. Quant il *ouvrait* sa boîte, il en *trouvait* souvent un de mort : il *achevait* le voyage avec les deux autres, impatient de se débarrasser du dépos (2). »

Les nouveau-nés, recueillis à la maison de la Couche, n'étaient pas destinés à y demeurer. Ils devaient être placés à la campagne, chez des nourrices payées, qui venaient elles-mêmes les chercher à l'hôpital. Le recrutement de ces femmes était fait par des *meneurs*, agents d'une moralité et d'une probité fort douteuses, qui se chargeaient de les embaucher dans leur village, de les conduire à Paris, de les ramener chez

1. Comité de mendicité. *Second rapport*, p. 19.
2. Mercier, ouvr. cité, chap. CCLXXI.

elles, de leur payer leur salaire. Mais en attendant l'arrivée de ces nourrices, les enfants étaient bien obligés de séjourner à la Couche : ils s'y trouvaient parfois jusqu'à 180. Quinze à vingt nourrices résidentes leur donnaient le sein (1). Malheureusement le chiffre de ces femmes était insuffisant pour allaiter un tel nombre d'enfants. Aussi beaucoup d'entre eux mouraient-ils, faute d'être envoyés assez rapidement à la campagne. D'ailleurs l'hygiène de la maison était déplorable. Dans les crèches trop étroites, les petits abandonnés étaient véritablement entassés les uns sur les autres. Aussi les maladies contagieuses, spécialement le muguet, exerçaient-elles sur eux leurs ravages. Le chiffre des décès était environ du tiers des admissions.

Chez leurs nourrices, la condition des enfants n'était guère préférable. Ces femmes étaient très maigrement payées. A l'origine la pension était fixée à 5 livres pour les dix-huit premiers mois, à 4 livres pour l'année suivante, à 3 livres pour les dix-huit autres mois, de deux ans et demi à quatre ans (2). En 1753 le bureau dut reconnaître l'insuffisance de salaire ; il constata l'état déplorable, dans lequel se trouvaient un grand nombre d'enfants, « entre les mains de nourrices dans la dernière misère, manquant de pain (3). En 1765, il accorda pour la première année 7 livres, pour la seconde 5 livres, pour les suivantes

1. En 1784 on trouva préférable de nourrir artificiellement les enfants trouvés pendant leur séjour à la Couche : on tenta un essai d'allaitement au biberon. En 1788 on supprima définitivement les nourrices sédentaires.

2. Délibération du 26 décembre 1670. (Lallemand, p. 181.)

3. Délibération du 10 février 1753. (Lallemand, p. 182.)

4 livres 10 sols (1). Mais cette rémunération, bien minime encore, était payée d'une façon très irrégulière. Aussi les nourrices, demeurant plongées dans une détresse profonde, ne pouvaient-elles donner que des soins insuffisants. Par suite les enfants mouraient en grand nombre. Le chiffre de ceux qui succombaient ainsi à la campagne, dans le cours de leur première année, joint à celui des petits malheureux décédés à la Couche, atteignait 70 o/o du nombre total des abandonnés (2).

D'ailleurs, il n'y avait aucun contrôle sérieux à l'égard des nourrices. La surveillance exercée sur elles par les curés de leurs paroisses était illusoire. Il aurait fallu une inspection régulière, mais celle-ci n'existait pas. Sans doute chaque année, quelques sœurs de l'hôpital faisaient, en compagnie de meneurs, une visite chez ces femmes. Mais ces tournées trop espacées n'avaient aucun effet pratique. En 1773 l'on eût bien l'idée de faire appel aux inspecteurs,

---

1. *Code de l'Hôpital Général de Paris, ou Recueil des princi paux édits, arrêts, déclarations, et règlements qui le concernent.* Paris, 1786, p. 348. Bib. Nat. F. 18.413

2. Lallemand, ouv. cité, p. 207. — Le comité de mendicité signale la misère des nourrices. « Ceux qui échappent à ces premiers dangers trouvent rarement dans leurs nourrices une nourriture propre à les remettre de leur première détresse. Ces femmes payées au dessous du prix ordinaire des nourritures, sont nécessairement dans une situation d'indigence, peu propre à fournir du bon lait, toujours pauvres, souvent vieilles et malades, et le nombre de celles qui se présentent est encore trop peu considérable pour que la maison de la crèche puisse se rendre difficile sur le choix. » *Rapport des visites faites dans divers hôpitaux*, p. 21, 22.

préposés à la surveillance des enfants placés à la campagne par les bourgeois de Paris. Mais cette tentative ne réussit pas et l'on y renonça l'année suivante (1).

Jusqu'au milieu du xviiie siècle, les jeunes abandonnés, une fois sevrés, étaient ramenés à Paris : une délibération de 1696 fixait à cinq ans l'âge de leur retour. Ils étaient alors placés, soit à la maison du faubourg Saint-Antoine, soit à la Pitié ou à la Salpêtrière. Mais le changement d'air et d'habitudes, le passage brusque de l'existence tout extérieure de la campagne à la vie confinée dans l'atmosphère malsaine des hôpitaux, en faisaient périr un grand nombre. Aussi reconnut-on en 1761 la nécessité de changer de méthode, de laisser les enfants dans les villages, pour les destiner vers leur âge adulte aux travaux de la terre. On les plaça moyennant pension chez des agriculteurs qui leur apprenaient leur métier, et pouvaient les garder à leur service jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans. Ce nouveau système donna des résultats excellents ; les enfants trouvaient une véritable famille adoptive dans ces villages où ils avaient grandi. Ils devenaient plus tard de bons habitants des campagnes (2).

Toutefois il fallait bien ramener à Paris ceux que l'on ne parvenait pas à placer dans les ménages ruraux. Durant la seconde moitié du xviiie siècle, l'établissement du faubourg Saint-Antoine en contenait 800 à 900. Les autres trouvaient asile dans

---

1. Règlement du 28 mars 1774.

2. Comité de mendicité. *Rapport des visites faites dans divers hôpitaux...* p. 25.

les maisons de l'Hôpital Général. Jusqu'à leur première communion, ils recevaient une instruction très sommaire qui leur était donnée surtout par des prêtres. Le catéchisme et le plain-chant y tenaient la plus grande place. A la Pitié cet enseignement religieux durait cinq heures par jour pendant douze ans (1). Par contre, c'est à peine si l'on apprenait à ces enfants la lecture, l'écriture ou le calcul. Le 4 août 1761, le bureau, s'étant transporté dans les classes, constata que la majorité d'entre eux était presque complètement illettrée (2). Un grand nombre avait pour principale occupation de suivre dans la ville les convois funèbres ; l'administration les louait aux familles qui désiraient les voir figurer à l'enterrement d'un parent. C'était là une source de bénéfices pour ces établissements.

L'éducation professionnelle était nulle. A Saint-Antoine, les enfants tricotaient des bas et des bonnets, tâche qui ne préparait guère des garçons de dix à douze ans à gagner plus tard leur vie. A la Pitié, ils faisaient des lacets. Quand cette marchandise ne trouvait pas où s'écouler, la production était suspendue : ainsi, durant la plus grande partie de l'année, les pupilles restaient oisifs. A la Salpêtrière, le travail des jeunes filles était plus continu : elles confectionnaient des ouvrages de lingerie dont la vente profitait aux religieuses. Aussi ces dernières leur imposaient-elles un labeur trop considérable pour leurs forces. Entassées dans des ouvroirs étroits, entourées d'un air malsain, assises durant huit heu-

1. *Ibid*, p. 14.

2. Délibération 26 août 1761. Lallemand. Ouv. cité. p. 194.

res sur des bancs sans dossier, elles dépérissaient, elles s'anémiaient, devenant ainsi incapables de suffire plus tard à leur subsistance (1).

Parvenus à l'âge de quinze ou seize ans, les enfants étaient mis en apprentissage. Placés chez des artisans connus, en état de leur donner de bons exemples et de leur apprendre un métier, munis d'un trousseau par l'établissement, recevant de leurs patrons à la fin de l'engagement une récompense proportionnée aux services rendus, ils pouvaient devenir d'honnêtes et laborieux ouvriers. Des inspecteurs, chargés de les visiter dans la ville et les faubourgs, se présentaient chaque mois chez leurs maîtres, « pour s'informer de leurs mœurs, de leur conduite, de leur travail, de la manière dont ils étaient traités » (2). Malgré cette surveillance, la mise en apprentissage ne donnait pas de bons résultats. La vie confinée dans les hôpitaux, loin de faire de ces enfants des sujets robustes et courageux à l'ouvrage, les avaient rendus nonchalants et paresseux. Leurs patrons étaient souvent obligés de se défaire d'eux. Après avoir plusieurs fois changé de métier, ils étaient repris par commisération à l'hôpital, où leur présence, surtout celle des jeunes filles qui avaient acquis au dehors une dangereuse expérience, devenait une cause de troubles et de désordres. Lorsqu'ils approchaient de l'âge adulte, les garçons s'évadaient de l'établissement ou du domicile de leurs maîtres. « Ils se répandaient dans Paris et dans les provinces ; la misère les rendait vagabonds et libertins. Abandon-

1. Comité de mendicité. *Id*, p. 68 et suiv.
2. Délibération du 27 février 1766.

nés à eux-mêmes, ils se livraient à toutes sortes de vices, et souvent, leur fin était tragique (1). » Quant aux filles, renvoyées de la Salpêtrière à l'âge de vingt-cinq ans, inaptes au travail, quelques-unes se mariaient, la plupart tombaient dans la prostitution.

IV

Telle qu'elle fonctionnait au XVIIIe siècle, l'assistance hospitalière était insuffisante pour satisfaire à l'ensemble des besoins des indigents, enfants, vieillards, malades. Dans beaucoup de villes, certaines catégories de pauvres étaient exclues des hôpitaux, notamment ceux qui étaient étrangers à la localité. Les campagnes n'avaient pas à compter sur ces établissements, pour soulager les malheureux. En outre, il existait partout des familles ou des individus nécessiteux, dont la situation exigeait, non pas l'entrée dans une maison de bienfaisance, mais des subsides momentanés, fournis dans leur propre demeure. Ainsi à côté de l'assistance hospitalière, une organisation des secours à domicile était indispensable. Malheureusement, au XVIIIe siècle elle était inexistante dans la plus grande partie du pays.

Les secours à domicile étaient surtout employés par les compagnies, bureaux ou confréries de charité. C'étaient là, sous diverses dénominations, des associations paroissiales, composées du curé, des marguilliers, et d'un certain nombre de messieurs ou de dames. Tantôt l'un des membres les plus

---

1. *Code de l'Hôpital Général*, p. 343 et suiv.

notables, tantôt le curé, remplissaient les fonctions de trésorier. Ces institutions étaient des œuvres privées, essentiellement volontaires, exclusivement confessionnelles. Les pouvoirs publics n'avaient point de part à leur création ni à leur fonctionnement. Quand elles admettaient dans leur sein, ainsi qu'il était fréquent dans certaines villes, les officiers de justice, ce n'était pas qu'elles y fussent obligées : elles le faisaient de leur plein gré et n'en conservaient pas moins leur caractère particulier.

Bien qu'il soit difficile de savoir, même approximativement, quel était le nombre de ces organisations, elles paraissent avoir été assez développées dès le XVIIe siècle. Elles étaient établies surtout dans les paroisses des grandes villes, principalement à Paris, où elles réunissaient, sous la présidence des curés, des messieurs et des dames appartenant à l'aristocratie, à la noblesse d'épée ou de robe, à la bourgeoisie. Il ne semble pas qu'il en ait existé beaucoup dans les petites villes ou bourgs de campagnes, encore moins dans les paroisses rurales.

Les secours distribués par ces bureaux de charité étaient surtout fournis en nature. Rarement ils étaient accordés en argent. Ils consistaient en denrées, bouillon, pain, viande, en linge et vêtements, en médicaments et remèdes. Ils étaient remis aux malheureux sous forme de bons, à toucher chez les fournisseurs. On donnait aux femmes enceintes des layettes, du lait, de la farine, aux indigents valides sans occupation des instruments de travail, laine, soie, rouet. Aux enfants on apprenait les rudi-

ments de la lecture et de la religion. Quand ils approchaient de l'âge adulte, on les plaçait en apprentissage. Les dames avaient mission de visiter les pauvres dans leur demeure, de s'enquérir de leurs besoins, de leur porter les aumônes et d'en surveiller l'emploi.

Si souples et si variées dans leur destination que fussent ces œuvres de charité, elles présentaient un vice capital, leur caractère dévot et leurs préoccupations de prosélytisme. Leur but principal était, avant de soulager les corps, de sauver les âmes. Elles se proposaient pour fin « d'instruire tous les pauvres à la piété, de leur procurer toutes sortes de secours spirituels et temporels », de faire cesser « la vie abominable des gueux qui vivent sans religion, jurent, blasphèment, s'abandonnent à toutes sortes d'impuretés exécrables, habitent ensemble sans être mariés, vendent leurs femmes et leurs enfants ou les troquent pour de l'argent » (1). Aussi, avant de s'occuper des pauvres, leurs membres s'informaient-ils de leur exactitude à remplir les devoirs religieux, à fréquenter les offices, à pratiquer les sacrements. Les personnes, dépourvues de billets de confession, étaient exclues des libéralités. En outre la distribution des secours était dominée par des préoccupations de classe. N'étaient pas admis à y prendre

---

1. *Règlement des assemblées politiques de charité des paroisses.* Arch. Nat. ADXIV[1]. — Bloch, ouv. cité, p. 127-128. — Voir Léon Cahen. *Les idées charitables à Paris aux XVII[e] et XVIII[e] siècles, d'après les règlements des compagnies de charité paroissiales. Revue d'histoire moderne et contemporaine,* mai-juin 1900.

part les domestiques ou les compagnons de métier. Les compagnies de charité se contentaient de venir en aide, dans leurs moments de gêne, aux maîtres, artisans ou marchands. Aussi s'en fallait-il de beaucoup qu'elles apportassent un réel soulagement à la grande majorité des malheureux.

Pour suppléer à l'insuffisance de la charité confessionnelle, il aurait fallu à côté d'elle des institutions officielles, chargées de la distribution des secours à domicile. Or, de telles institutions étaient fort rares en France, vers le milieu du XVIIIe siècle. Les efforts, tentés au XVIe par le gouvernement, pour établir dans chaque ville, bourg ou village une organisation municipale de l'assistance, avaient échoué. Les ordonnances étaient tombées en désuétude, bien que, sous le règne de Louis XIV, le Parlement ait à plusieurs reprises rappelé aux habitants leur obligation d'entretenir leurs indigents. Sans doute, il existait bien encore quelques bureaux des pauvres, mais leur nombre fort restreint était dérisoire, si on le comparait à l'immensité des besoins.

La plus importante de ces administrations officielles de bienfaisance demeurait toujours le Grand Bureau des Pauvres de Paris. Il était cependant bien déchu de son ancienne importance. Il venait simplement en aide à un certain nombre de vieilles gens et de petits enfants de toutes les paroisses de Paris, connus, domiciliés, et hors d'état de gagner leur vie. Sa bienfaisance, par trop limitée, était bien insuffisante pour subvenir aux besoins des malheureux, dans une ville aussi considérable que Paris. Douze sous par semaine à chaque indigent admis, c'était là une assistance vraiment dérisoire. D'ailleurs elle

s'adressait seulement à 1.172 vieillards et 492 enfants, alors que les misérables se comptaient par milliers (1). En outre elle était, comme celle des associations de charité confessionnelles, dominée par des préjugés de classe et des préoccupations religieuses. C'était aux bourgeois et aux nobles tombés dans la détresse, aux marchands qui n'avaient pas réussi, qu'allait la sollicitude du bureau ; encore fallait-il que ces individus fussent de bons et fidèles catholiques : sans cela pas de secours. Quant aux artisans, aux ouvriers, les administrateurs des pauvres se désintéressaient d'eux (2).

Au XVIIIe siècle, le Grand Bureau avait cessé d'être une institution municipale. Il était placé sous la haute surveillance du Parlement et de son procureur général. Il était composé d'un conseil supérieur de seize membres qui ne siégeait jamais, et de commissaires paroissiaux chargés de percevoir la taxe des pauvres, d'en reviser les rôles, et de distribuer les secours aux indigents. Ces commissaires étaient nommés par une assemblée, composée des marguilliers et des paroissiens notables. La charge était obligatoire. Les élus ne pouvaient se récuser, sans encourir, à moins d'excuses jugées valables, une amende de 500 livres.

L'insuffisance de l'assistance domiciliaire était la plus grave lacune que présentait l'organisation des secours vers le milieu du XVIIIe siècle Aussi l'absence d'une aide efficace, apportée aux indigents

1. Suite du rapport fait par le comité de mendicité des divers hôpitaux de Paris, p. 18.

2. L. Cahen. *Le Grand Bureau des Pauvres de Paris, au milieu du* XVIIIe *siècle.*

dans leur propre demeure, se faisait profondément sentir. Les effets engendrés par cet abandon des malheureux se manifestaient cruellement, surtout dans les années de disette, si fréquentes depuis la fin du règne de Louis XIV. Il est vrai que dans ces moments de calamité, le gouvernement intervenait directement. Renouvelant les prescriptions des anciennes ordonnances, il ordonnait aux paroisses d'entretenir leurs pauvres. Rendant la bienveillance privée obligatoire, il contraignait les habitants aisés à nourrir un ou plusieurs pauvres. (1) Il fournissait aussi des fonds prélevés sur le Trésor public. Mais, en l'absence d'une assistance publique régulièrement organisée, il ne prenait que des mesures partielles, locales et temporaires, sans plan d'ensemble ni idée générale. Ici, il faisait répartir par un intendant des secours pécuniaires entre les paroisses d'une généralité. Là, il en chargeait un autre de procéder à des distributions de blé ou de riz. Ces secours, accordés dans des circonstances exceptionnelles, n'avaient pas le caractère d'allocations fixes et permanentes. Etant très arbitrairement répartis, ils restaient bien au-dessous de l'ensemble des besoins. Presque tout était attribué aux villes, rien aux campagnes (2). La seule

---

1. « Dans chaque ville, écrit le marquis d'Argenson en 1740, on oblige chaque bourgeois à nourrir un ou deux pauvres et à lui donner 14 livres de pain par semaine. Dans la seule petite ville de Châtellerault (qui est de 4.000 habitants) il y en avait 1.800 cet hiver sur ce pied-là. » Cité par Taine. *L'Ancien régime*, livre cinquième, chap. I, § II.

2. Voici un exemple de la façon dont étaient répartis les secours. « Sur la somme de 385.000 livres, à laquelle se portent les fonds accordés par Sa Majesté à cette généralité depuis

assistance qui fut donnée aux populations rurales, consistait dans l'envoi de boîtes de médicaments, confiées aux curés, où les paysans pouvaient trouver les remèdes destinés aux maladies les plus répandues. C'était là une intervention beaucoup trop insuffisante pour faire oublier l'absence d'une administration régulière de l'assistance à domicile.

V

Malgré ses lacunes, l'organisation des secours, telle qu'elle fonctionnait au xviiie siècle, exigeait des fonds considérables. Une partie d'entre eux seulement était directement fournie par le Trésor public. C'étaient les subsides extraordinaires accordés par le roi en cas de calamité et les sommes nécessaires à l'envoi de boîtes de médicaments dans les campagnes. Le souverain contribuait aussi aux dépenses d'entretien des enfants trouvés. Lors de la réunion, en 1674, de toutes les hautes justices de Paris à la justice royale, il s'était en effet trouvé substitué aux seigneurs hauts-justiciers. Il avait donc pris à sa charge la cotisation que ceux-ci avaient dû débourser jusque-là ; il avait donné à l'hôpital des Enfants-

---

1773, époque de l'établissement des travaux de charité jusqu'en 1779 inclusivement, l'élection de Montauban, chef-lieu et séjour de M. l'intendant a eu à elle seule plus de 240.000 livres, dont la plus grande partie a été versée dans la communauté même de Montauban ». Rapport fait à l'Assemblée provinciale de la Haute-Guyenne en 1780. Cité par Tocqueville. *L'Ancien régime et la Révolution*, p. 351.

Trouvés une subvention fixe de 200.000 livres. Mais la charge la plus considérable imposée au Trésor provenait de *l'opération* de la mendicité. En 1733, constatant la mauvaise volonté, mise par les hôpitaux à le seconder dans sa lutte contre les vagabonds, le gouvernement avait créé une imposition spéciale de 3 deniers pour livre du montant de la taille, qui fut levée jusqu'en 1791. Dans les dernières années de l'ancien régime, la répression de la mendicité et l'entretien des dépôts coûtaient de 900.000 livres à un million et demi (1).

Mais ce n'était point le Trésor royal, qui fournissait les fonds nécessaires au service des établissements de bienfaisance proprement dits, hôpitaux et bureaux de charité. Depuis leur origine, ceux-ci possédaient des ressources personnelles, qui leur appartenaient en propre et restaient distinctes des finances publiques. Ils avaient un patrimoine, dont ils consacraient les revenus au soulagement des pauvres. Ils avaient qualité pour accomplir tous les actes nécessaires à sa gestion. Ils formaient ainsi des corps moraux, revêtus de la personnalité.

Ce patrimoine était dû à la générosité des citoyens envers les institutions charitables. Depuis le moyen âge, c'était une tradition pour les personnes pieuses et riches, de ne pas arrêter leurs dispositions de dernière volonté, sans disposer de quelque bien en faveur de l'église ou des maisons de bienfaisance. Les legs et les dons avaient à la longue constitué le domaine de ces établissements. Parmi ceux-ci, les hôpitaux étaient les mieux dotés : plus anciens que

1. Bloch, ouv. cité, liv. II, chap. VI, § 11.

les bureaux de charité, ils avaient recueilli un grand nombre de libéralités. Ils administraient ces biens, ils affermaient les propriétés rurales et en recueillaient les fruits, soit en nature, soit en argent ; ils touchaient les loyers des maisons urbaines, ils percevaient les arrérages des rentes.

En même temps, ils avaient qualité pour recevoir des aumônes manuelles de toutes sortes. Ils pouvaient faire des quêtes, soit à domicile, chez les personnes aisées, soit dans les églises ou autres endroits publics. Ils pouvaient placer des troncs dans tous les lieux, où l'affluence de la foule leur donnait l'espoir de recueillir des offrandes.

Aux XVIIIe siècle, il semble que les libéralités charitables étaient moins abondantes qu'aux époques précédentes. Les quêtes n'étaient plus très fructueuses : l'on avait peine à trouver des personnes qui voulussent s'en charger. En 1733, un arrêt du Parlement dut imposer l'obligation de les effectuer à toute personne offrant le pain bénit à l'église (1). Les fondations, les donations de biens immobiliers devenaient aussi plus rares (2). Depuis longtemps déjà, il fallait rappeler à propos aux particuliers la nécessité de se montrer généreux. Les notaires et les curés devaient, en vertu d'un arrêt déjà ancien du Parlement, exhorter les testateurs et les malades à ne pas oublier dans leurs libéralités les établissements de bienfaisance.

---

1. Bloch, ouv. cité, p. 270

2. Nous nous plaçons ici dans la période antérieure à l'édit de 1749. A plus forte raison devinrent-elles rares après celui-ci. Voir plus loin, ch. II, § V.

En même temps que se ralentissaient les dons des particuliers, une autre source des revenus consacrés aux pauvres, se tarissait aussi. Au moyen âge, la dîme fournissait les ressources de la charité paroissiale ; mais depuis longtemps, la plupart des gros décimateurs avaient cessé de distraire au profit des malheureux une partie des produits qu'ils touchaient. Oubliant les charges qui leur incombaient, ils négligeaient de répandre leurs aumônes sur les indigents ou sur les maisons de bienfaisance. Au XVIIIe siècle cependant quelques hôpitaux continuaient encore à bénéficier de certaines quantités de grains, blé, orge, seigle, offertes par les décimateurs de la région ; mais ce n'était qu'une faible partie de leurs revenus.

Ainsi, depuis de nombreuses années, les libéralités des particuliers et celles de l'Eglise se trouvaient insuffisantes pour assurer l'existence des établissements charitables. Aussi, dès le XVIe siècle, quand les rois entreprirent de mettre à la charge des paroisses la nourriture et l'entretien de leurs indigents, ils comprirent la nécessité d'affecter aux dépenses d'assistance des ressources fixes. Ils crurent les trouver dans la création de la taxe des pauvres. Etablie à Paris, lors de l'institution du Grand Bureau, elle y subsistait encore à la veille de la Révolution. Dans la province, au XVIIe et XVIIIe siècle, elle avait cessé d'exister, du moins d'une façon permanente. Elle était tombée en désuétude, avec les ordonnances de François Ier et de Henri II. Mais le principe n'en était point abandonné : dans les années particulièrement désastreuses, le Parlement s'efforçait de la remettre en vigueur, pour parer aux besoins les plus urgents.

Dans la capitale, à la fin de l'ancien régime, elle gardait encore le caractère qu'elle avait lors de sa création. Payée par toute personne habitant la ville, sauf par les pauvres et les gens sans métier, elle n'était cependant pas un impôt. Elle était une forme obligatoire de la charité. Chaque individu était appelé à se taxer lui-même : sa contribution pouvait donc être volontaire. En dressant les rôles, les commissaires du Grand Bureau se bornaient à recueillir les déclarations et les offres de chacun. C'est seulement en cas d'insuffisance de ces dernières ou en cas de refus, qu'ils taxaient d'office les récalcitrants (1). Ainsi le chiffre de la contribution était, dans une certaine mesure, laissé à l'appréciation de chacun. Néanmoins la taxe des pauvres avait dès le début soulevé une très vive opposition, surtout chez les gens d'église. Pour lui faire vaincre les résistances, il avait fallu toute la fermeté et toute l'énergie du Parlement. Mais, à la veille de la Révolution, elle ne procurait plus au Grand Bureau qu'un revenu de 52.000 livres (2). Encore les commissaires avaient-ils grand'peine à la percevoir, tant les rôles en étaient mal dressés, et tant était grand le nombre de ceux qui se refusaient à payer (3).

Quand Louis XIV fonda l'Hôpital Général, il songea aussi à demander à l'impôt le complément de ressources que ne fournissait pas la charité privée. Mais, instruit par l'expérience, il ne créa pas une

1. Parturier, ouv. cité, p. 95 et 96.

2. Suite du rapport fait par le comité de mendicité des divers hôpitaux de Paris.

3. L. Cahen. *Le Grand Bureau des Pauvres de Paris au milieu du XVIIIe siècle*, p. 20.

taxe directe ; il préféra recourir aux impositions indirectes, plus faciles à percevoir et moins lourdes pour le contribuable. Des droits d'octroi sur les objets de consommation furent créés en faveur du nouvel établissement, puis étendus à l'Hôtel-Dieu, et, par une série de décisions particulières, à un très grand nombre de maisons de bienfaisance de la province. Ces droits ne différaient pas considérablement par leur nature de la taxe des pauvres. La forme de l'impôt était changée, mais, son caractère restait le même. Les octrois « n'avaient point d'autre cause, dit la déclaration du 11 juillet 1658, qu'une aumône générale et universelle, de laquelle personne ne peut et ne doit être exempt, selon les anciens règlements et ordonnances sur le fait des pauvres » (1). L'importance des sommes produites fut telle que, pour beaucoup d'établissements, elle dépassait le revenu des biens patrimoniaux.

En même temps que les octrois, les hôpitaux avaient obtenu des droits fiscaux très variés, connus sous le nom général de revenus casuels, droits de barrage sur les denrées vendues au marché, droit de minage sur les grains, de brassage sur les boissons, droits de péage. Ils profitaient d'une partie des amendes et confiscations prononcées par les tribunaux. Ils avaient certains privilèges à caractère commercial, tel le monopole de la vente de la viande pendant le carême accordé à l'Hôtel-Dieu de Paris. Un autre droit d'une nature toute spéciale, le droit sur les spectacles fournissait aux hôpitaux, et notamment à l'Hôtel-Dieu et à l'Hôpital Général de

---

1. Parturier, ouvr.. cité, p. 147.

[illegible]

[illegible] les [illegible] qui les [illegible] positive. [illegible] leurs [illegible] l'impôts. [illegible] les bois- [illegible] étaient [illegible] et pou- [illegible] villes les [illegible]

[illegible] certaine, à [illegible] provenant de [illegible] à dix-huit [illegible] semblait [illegible] à l'Hôtel-Dieu et à l'Hôpital Général de [illegible] plus tard, le comité de [illegible] cette somme à trente ou trente- [illegible] (2). Cependant, si considérables fus- [illegible] ressources des établissements de [illegible] ne parvenaient pas à suffire à leurs dépenses. Un grand nombre d'hôpitaux avaient un budget [illegible]; beaucoup n'avaient qu'un budget [illegible] équilibré (3).

(1) [illegible], ouv. cité, t. III, ch. XVI.
(2) Septième rapport, p. 9.
(3) Von Bloch, ouv. cité, p. 282.

Les causes de cette situation embarrassée ne sont pas ignorées par les contemporains. Ils signalent la mauvaise gestion des biens immobiliers qui, entre les mains des bureaux d'hôpitaux, produisent des revenus insuffisants. Ils dévoilent les gaspillages de fonds, commis par des administrateurs qui, n'étant pas astreints à faire connaître leurs comptes, n'ont guère à redouter les conséquences du désordre de leurs finances. Ainsi, dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, l'état précaire où se trouvent les ressources de la bienfaisance, ne nécessite pas moins une réforme de l'organisation charitable, que ne le font le régime administratif défectueux, les vices intérieurs des hôpitaux, l'absence ou l'insuffisance de l'assistance à domicile.

CHAPITRE II

L'Esprit de réforme à la veille de la Révolution

I. — Le mouvement de réforme occasionné par le spectacle de la misère. — Caractères de ce mouvement. — Différence entre les sentiments qui l'inspirent et la charité chrétienne. —Les mémoires et les brochures. — Le concours de l'Académie de Châlons. — Rôle du pouvoir royal. — Action respective du gouvernement et de l'opinion.

II. — Critiques d'ordre général faites par les publicistes. — Causes permanentes de misère, créées par les lois de la monarchie. — Caractère policier des mesures gouvernementales : leur inapplication. — Critiques dirigées contre les dépôts de mendicité. — Efforts tentés par le pouvoir royal pour améliorer leur régime, et modifier les caractères de la lutte contre les mendiants.

III. — La mauvaise organisation des établissements hospitaliers dénoncée par l'opinion publique. — Critiques adressées au principe même de l'assistance hospitalière. — L'hygiène des hôpitaux. — Les réformes proposées. — Les réformes tentées par le gouvernement. — L'Hôtel-Dieu de Paris ; la commission de 1777 ; les lettres patentes du 22 avril 1781. — La création d'infirmeries à l'Hôpital Général ordonnée par le roi. — L'hospice des paroisses Saint-Sulpice et du Gros Caillou. — Réformes en faveur des enfants trouvés. — La Commission de l'Académie Royale des Sciences ; le gouvernement adopte ses conclusions.

IV. — L'assistance à domicile. — Les bureaux d'aumônes. — Leur organisation d'après les mémoires présentés au concours de Châlons. — Rôle de Turgot. — Analyse de ses idées. — Secours gratuits aux pauvres invalides, travail aux valides. — Les ateliers de charité. — Les ressources proposées pour les institutions nouvelles.

V. — Rôle grandissant du gouvernement. — Secours accordés aux hôpitaux par le Trésor public. — La création d'un service

d'inspection. — Affermissement de la tutelle royale. — Edit de juillet 1749. — L'opinion publique favorable aux tendances du gouvernement. Articles : *Fondation* et *hôpital* dans l'*Encyclopédie*. — Necker et l'édit de 1780. — Caractère facultatif des dispositions de cet édit.

VI. — Conception nouvelle de l'assistance qui se manifeste chez quelques écrivains. — Obligation de la société et droit de l'indigent. — L'assistance publique considérée comme un supplément des initiatives privées.

VII. — Manifestations collectives de l'opinion à la veille de la Révolution. — Les assemblées provinciales. — Les cahiers de 1789. — Nombre restreint des déclarations de principe. — Les modalités de secours. — L'assistance organisée en service public. — Les ressources de la bienfaisance : affectation d'une partie des biens ecclésiastiques à l'assistance. — Conclusion.

I

Tandis que les moyens, employés pour soulager les malheureux, demeuraient insuffisants et incomplets, la détresse des pauvres était immense dans toutes les provinces de France. La misère, depuis les dernières années du règne de Louis XIV, sévissait d'une façon permanente parmi la population des villes, comme parmi celle des campagnes. La famine, la disette, fléaux sans cesse renouvelés, décimaient les cultivateurs, dépeuplaient les villages, dévastaient le pays tout entier, réduisaient des hommes à se nourrir d'herbes des champs. En 1740, l'intendant de Flandre pouvait dire sans exagérer : « La quantité des pauvres dépasse celle des gens qui peuvent vivre sans mendier ». Le marquis d'Argenson pouvait écrire : « Je me trouve en ce moment en Touraine, dans mes terres. Je n'y vois qu'une misère effroyable : ce n'est plus le sentiment triste de la misère, c'est le désespoir qui possède les pauvres habitants : ils

ne souhaitent que la mort et évitent de peupler » (1). Et le chevalier de Goudar ajoutait : « Les terres sont en friche et les champs ne produisent rien, parce qu'aucun des habitants n'a les moyens d'avoir ni les outils, ni les bestiaux nécessaires pour le labourage » (2).

Cette épouvantable détresse persiste pendant tout le XVIII[e] siècle, et se prolonge jusqu'à la fin de l'ancienne monarchie. En 1768, aux portes de la Beauce, le grenier de la France, « nombre d'habitants qui n'ont jamais mendié leur pain, et que l'honneur empêche de chercher leur vie, souffrent considérablement de la faim. Tant laborieux qu'ils soient, ils ne peuvent gagner de quoi nourrir leurs femmes et leur grand nombre d'enfants. Le manque de récoltes en grains et en vin leur a enlevé toutes ressources, et ceux qui n'ont uniquement que leurs bras ne trouvent aucun crédit pour emprunter du pain » (3). A la fin de 1788, presque à la veille de la réunion des états généraux, la situation demeure toujours aussi sombre. La commission provinciale intermédiaire écrivant à Necker, lui présente « le tableau le plus affligeant de la misère qui règne dans les villes et dans les campagnes : l'artisan, l'ouvrier des manufactures, le manœuvre, ne trouvent plus les moyens de procurer à leur famille une subsistance suffisante

---

1. Cité par Taine. *L'Ancien régime,* livre V, chap. I, § 2.
2. F. Funck-Brentano, Mandrin, capitaine général des contrebandiers. *Revue des Deux-Mondes*, 1[er] août 1907.
3. Camille Bloch. *Le commerce des grains dans la généralité d'Orléans (1768), d'après la correspondance inédite de l'intendant Cypierre*, lettre III.

et leur vie est une privation continuelle des besoins les plus absolus » (1).

Ainsi, durant tout le XVIIIe siècle, les souffrances des indigents sont cruelles, mais du moins elles ont cette conséquence de créer auprès de l'opinion publique, comme chez les représentants du gouvernement, un profond mouvement en faveur des réformes. La comparaison entre les maux endurés par les pauvres et les moyens employés pour leur soulagement, fait naître dans tous les esprits éclairés un ardent désir de transformer l'organisation des secours, dont l'insuffisance paraît évidente aux yeux de tous.

Ce n'est point la charité chrétienne qui inspire les tendances nouvelles. Elles se forment sous l'influence de cette sensibilité, développée par les écrivains et les artistes, qui est comme le trait le plus caractéristique des dernières années de l'ancien régime. La charité est dominée par des préoccupations religieuses : ce qui fait agir la main de l'homme pieux, au moment où il tend son obole au malheureux, c'est autant le souci de son propre salut éternel, que la compassion pour la misère d'autrui. Aussi son aumône est-elle souvent aveugle : semblable à ces distributions d'argent ou de pain faites aux portes des couvents, elle s'adresse indistinctement au mendiant de profession comme à l'homme travailleur, tombé malgré lui dans le besoin. Les sentiments qui dirigent les penseurs du XVIIIe siècle sont tout autres. Un vaste souffle de pitié et de tendresse a passé parmi eux, éveillant dans leur esprit et dans leur

---

1. Camille Bloch. *L'assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*, p. 8.

cœur une large sympathie pour les maux de leurs semblables, ainsi qu'une volonté profonde de contribuer à leur bonheur. Nul souci d'intérêt personnel ne se mêle à cette philanthropie. Quand elles soulagent la misère de leur prochain, les personnes généreuses n'ont d'autres mobiles que ceux de la bienfaisance.

Mais l'action des individus isolés ne peut suffire à soutenir tous les malheureux. Il faut une assistance organisée, qui groupe et dirige toutes les bonnes volontés, et fournisse un emploi méthodique et raisonné de toutes les ressources. C'est pourquoi les hommes sensibles s'attachent à découvrir une nouvelle réglementation des secours. Ainsi se multiplient les mémoires et les brochures qui se donnent comme but la recherche des moyens les meilleurs pour venir en aide aux pauvres, malades, vieillards, infirmes ou enfants, et de faire enfin disparaître la mendicité. Les grands écrivains, les philosophes, les économistes donnent l'exemple, en consacrant quelques pages ou quelques lignes de leurs œuvres aux questions, que soulève le sort des malheureux. Après eux, des hommes modestes, mais éclairés et guidés par l'amour du bien ne craignent pas d'examiner les difficiles problèmes de la misère et de l'assistance. Quand l'Académie de Châlons propose comme sujet de son premier concours : « *Les moyens de détruire la mendicité en France, en rendant les mendiants utiles à l'Etat sans les rendre malheureux*, » plus de cent mémoires lui sont adressés, « tant de la capitale que des provinces ». Ces mémoires sont analysés par les soins de l'Académie. Un résumé en est livré à l'impression en 1780 (1) Depuis cette date jusqu'à

1. *Les moyens de détruire la mendicité en France, en rendant*

la fin de l'ancien régime, le nombre des essais sur la misère, les secours et la mendicité ne cesse de croître chaque année.

Mais, tandis que l'opinion publique recherche ainsi une nouvelle organisation de l'assistance, le gouvernement ne reste pas étranger à ce mouvement de réformes. Dans les dernières années du règne de Louis XV, et surtout pendant celui de Louis XVI, la sensibilité, qui se propage dans toutes les classes de la société, gagne jusqu'aux représentants du pouvoir royal. D'ailleurs, l'un d'eux, Turgot, est l'ami des philosophes et des économistes. Avant d'être revêtu de ses hautes fonctions, il a collaboré à l'*Encyclopédie* ; il a, entre autres articles, rédigé celui sur les fondations, dans lequel il se montre très fortement partisan d'une rénovation des modes anciens de secours. Avant d'être ministre, intendant du Limousin, il a effectué, sur un territoire restreint, une première application de ses idées. Avec lui, l'amour du bien public, le désir d'assurer le bonheur du peuple entrent dans les conseils du gouvernement : la bienfaisance devient l'une des missions du souverain. Ce ne sont plus seulement des mobiles de police, qui dirigent la politique royale envers les pauvres, mais bien davantage encore des sentiments de compassion et de bonté paternelle. Sans doute, dans les mesures que décide le monarque, les préoccupations d'ordre public, suscitées par

---

les mendiants utiles à l'Etat sans les rendre malheureux, tirés des Mémoires qui ont concouru pour le prix accordé en 1777 par l'Académie des sciences, arts, et belles lettres de Châlons-sur-Marne. Châlons, Paris, 1780. Bib. Nat. R. 44. 651.

le grand nombre des mendiants et des vagabonds, ne disparaissent pas et ne peuvent d'ailleurs pas disparaître, mais les conceptions philanthropiques prennent la première place. Par sa toute puissance, le monarque se reconnaît la personne du royaume la plus désignée pour remplir les devoirs que l'humanité impose envers les malheureux.

Ainsi, jusqu'à la fin de l'ancien régime, les actes du gouvernement et les désirs de l'opinion publique influent sans cesse les uns sur les autres, sans qu'il soit toujours possible de distinguer le rôle respectif de chacun d'eux. Il règne dans tout le pays comme une atmosphère de réformes et de transformations, qui enveloppe le souverain et ses ministres, comme les plus éclairés parmi les simples particuliers. Au milieu d'elle, commence à se former, par la collaboration du pouvoir et de l'opinion, une conception nouvelle de l'assistance. Elle se dégage des mémoires, des brochures publiés par les écrivains, comme des décisions prises par monarque. Malgré les vues parfois opposées et contradictoires, qui sont plus d'une fois émises, un certain nombre d'idées générales sont acceptées presque par tous. Ce sont celles qu'il importe de connaître, si l'on veut savoir quel était l'état des esprits à la veille de la Révolution. Cette étude seule peut permettre de comprendre dans quelle mesure l'Assemblée Constituante a fait siennes les théories répandues parmi le public, dans les dernières années de la royauté. Ces théories, on les découvre aussi bien dans la littérature charitable du XVIII[e] siècle finissant, que dans le préambule des actes royaux. Elles se manifestent nettement, soit que les auteurs cherchent à faire la critique du sys-

tème en vigueur, soit qu'ils s'attachent à en découvrir un nouveau.

II

La critique est assez vive, mais la plupart du temps suffisamment fondée. Le reproche le plus commun que l'on puisse faire à l'ancien régime, c'est d'avoir principalement agi sous l'empire de préoccupations policières, de s'être surtout attaché à réprimer la mendicité, et de n'avoir rien fait pour la prévenir (1).

Frapper de pénalités sévères les mendiants et les vagabonds, c'était fort bien, mais à cette condition qu'en aucun cas des motifs étrangers à leur volonté ne vinssent réduire à la misère et contraindre à tendre la main des hommes disposés à gagner leur vie par le travail. Or, il est bien certain que des causes, d'ordre général et permanent, empêchaient le paysan et l'ouvrier d'échapper à la pauvreté, et les courbaient sous le joug de la plus lamentable détresse.

Ces causes sont énumérées dans plusieurs des mémoires présentés à l'Académie de Châlons. Elles tiennent à l'organisation sociale tout entière. Elles sont « trop nombreuses et trop connues pour être

1. « Tant d'ordonnances ont été sans effet, parce que, en n'assurant pas la subsistance des pauvres infirmes, on a mis ces hommes malheureux dans la nécessité de mendier ». — « C'est parce qu'on s'est borné jusqu'ici à sévir contre les mendiants, sans s'occuper de soulager la misère, que tous les remèdes employés contre la mendicité n'ont été que de vains palliatifs ». *Les Moyens de détruire la mendicité*, p. 45 et 147.

détaillées. Nous dirons seulement que la misère est une suite nécessaire des abus de la loi féodale, de la grande inégalité dans le partage des richesses, du poids énorme des impôts dans les campagnes, de cette multitude d'offices privilégiés qui déchargent le riche de la taille pour en grever le pauvre, et plus encore de l'arbitraire des tailles : de la perception trop compliquée des impositions qui en absorbe une partie, foule la misère et l'industrie pour entretenir le faste et l'orgueil ; des vexations fiscales, source souterraine de rapine et de ruine : de ces frais énormes, qui ne permettent à l'humble citoyen l'entrée des temples de la justice, qu'au péril même de la fortune... *C'est en vain qu'on cherchera à détruire les effets si on laisse les causes toujours subsister* (1). »

Malheureusement, pour les détruire, c'est l'Etat tout entier qu'il faudrait réformer, c'est surtout l'organisation financière et le système d'impôts qu'il serait nécessaire de jeter à bas. Tant que les privilèges subsisteront, que le paysan supportera tout le poids de la taille, alourdi encore par les dîmes et les droits féodaux, tant qu'il sera astreint aux corvées, qu'il sera écrasé par la gabelle, et succombera sous les exactions des fermiers généraux et de leurs commis,

1. Les *Moyens de détruire la mendicité*, p. 2. — Au début de la Révolution, un autre écrivain disait également : « La mendicité n'est pas tant le crime du mendiant que celui du législateur qui, par l'habitude des rapports et des combinaisons sociales, doit plutôt la prévenir que l'empêcher. Elle devient souvent nécessaire par l'impéritie, l'insouciance et les erreurs du gouvernement ». Les *Moyens d'exciter l'industrie nationale et de détruire la mendicité*, par M. Dupré, négociant-fabricant, député de Carcassonne. — Bibl. de l'Ass. Pub.

il sera impossible de tarir dans le pays les sources de l'indigence. Néanmoins, nos auteurs ne demandent pas une complète réforme sociale. Ils restreignent leur rôle à chercher les moyens pratiques de soulager cette misère, qui désole une si grande partie de la population.

Avant tout, il faut éviter de retomber dans les erreurs qui n'ont que trop faussé la conduite du gouvernement, dans toutes les questions d'assistance. Le tort de nos rois, c'est d'avoir agi d'après les circonstances du moment, sans plan unique, sans loi générale, par des règlements particuliers, qu'ils renouvelaient sans cesse, sans jamais parvenir à les faire appliquer, et dont ils se désintéressaient au bout de peu de temps. D'ailleurs ils ont eux-mêmes avoué combien peu ils avaient su faire observer leurs ordonnances. Ils ont reconnu « que ce qui avait empêché le grand nombre de ces règlements de remplir leur but, c'était que l'exécution n'en avait pas été générale dans tout le royaume, que les mendiants, bannis des principales villes, ayant eu la facilité de se retirer ailleurs, ils avaient continué dans la même libertinage, ce qui les avait mis à portée de revenir bientôt dans les lieux même d'où ils avaient été chassés ; que l'on n'avait pas suffisamment pourvu à l'entretien des hôpitaux, ce qui avait obligé dans les différents endroits les directeurs de ces hôpitaux, d'en ouvrir la porte à ceux qui y étaient renfermés, que l'on n'avait point offert de travail et de retraite aux mendiants valides qui ne pouvaient en trouver » (1).

1. Déclaration du 18 juillet 1724. Préambule, cité dans l'*Essai sur la mendicité*, de Lambin Saint-Félix. — « *Essai sur*

Pour rendre désormais efficaces les décisions du gouvernement, il faut faire preuve d'esprit de suite, renoncer aux règlements particuliers et provisoires, aux mesures de circonstance, et s'attacher à « découvrir une méthode générale » (1), qui permette de secourir la misère par les mêmes moyens dans toute l'étendue du pays. « La quantité des lois ne sert qu'à embarrasser par la contrariété de vues qu'elles renferment, et la police ne peut se maintenir que par des dispositions simples, constantes, uniformes et invariables » (2). Ces dispositions, il faut qu'elles comprennent « sous un commun régime de soins et de surveillance... l'universalité des pauvres répandus sur chacun des points de la surface du royaume (3). »

---

la mendicité, ou *Mémoire* dans lequel on expose l'origine, les causes, et les excès de la mendicité ; on recherche les moyens qu'ont employé les peuples anciens et modernes pour la détruire ; on considère nos différents règlements sur cet objet essentiel de l'administration, et en quoi nos législateurs ont manqué leur but. On se propose ensuite d'établir les moyens les plus sûrs pour détruire entièrement et pour toujours la mendicité dans le royaume, en rendant les mendiants utiles sans les rendre malheureux. On trouvera indiqué dans ce mémoire des ressources suffisantes pour cet objet, sans qu'il en coûte rien au Roi, à l'État ni au peuple ; ensemble comment les hôpitaux étant peu onéreux à l'État, il pourrait en retirer tous les avantages possibles. » Amsterdam, 1779.

1. Linguet. *Annales politiques*, 1778, no 21. Bibl. nat., 8° Lc² 85.

2. Mémoire sur les vagabonds et les mendiants. Paris, Simon, 1765.

3. Supplique à l'assemblée de MM. les électeurs du Tiers état de Paris, par Lambert. — Bib. Nat. Lb 39, 1709.

La première mesure à prendre, c'est de renoncer désormais aux procédés policiers de nos ministres, qui, confondant les véritables nécessiteux avec les mendiants et les vagabonds, les font pourchasser indistinctement par la maréchaussée, et les confinent pêle-mêle dans les « renfermeries » ou maisons de dépôt. Ces dépôts d'ailleurs ne sont des moyens, ni assez généraux, ni assez puissants pour parer aux dangers de la mendicité. Ils ne pourront jamais contenir tous les mendiants ni « soutenir l'énorme surcharge de leur subsistance ». D'autre part, outre que les malheureux, « rassemblés sans aucune espèce d'occupation, se corrompent les uns les autres », c'est un « droit odieux » que de « faire enfermer des hommes par la seule raison de leur indigence », et de les soumettre à la cruauté d'une détention, aggravée par le mauvais régime de ces établissements et l'insuffisance de la nourriture. C'est un véritable emprisonnement qu'on leur inflige, et réellement épouvantable, car « il est impossible que dans ces lieux trop peu spacieux, l'infection et la pourriture n'y engendrent des maladies, qui emportent par nombre ceux que l'on y place ». « Deux ou trois mille malheureux, pressés les uns sur les autres, opprimés de leur misère, de leur haleine mortelle, de la vermine qui les ronge, d'une rage étouffée qui les suffoque, gémissent autant de fois qu'ils respirent. Plusieurs de nos dépôts sont l'image de l'enfer » (1). On frémit « en comparant ces repaires aux chenils de nos grands seigneurs. L'homme y est moins bien soigné que l'animal qu'on élève pour le plaisir (2).

1. Lambin Saint-Félix. *Essai...*, déjà cité.

2. Les *Moyens de détruire la mendicité*, p. 49 et 54.

Si l'on en croit de telles descriptions, les dépôts devaient être des établissements véritablement affreux. Cependant le spectacle de ces lieux de souffrance ne doit faire oublier les efforts, tentés à plusieurs reprises par le pouvoir royal, pour en améliorer le régime. Dès la fin du règne de Louis XV, dans les instructions du vice-chancelier Maupeou aux procureurs du roi des maréchaussées, dans celles du contrôleur général aux intendants, dans celles du ministre de la Guerre aux officiers de la maréchaussées, se rencontrent des conseils de prudence et de modération (1). Le gouvernement distingue les mendiants domiciliés, qui ne mendient que par occasion, et les non domiciliés, professionnels du parasitisme et du vagabondage. C'est contre les seconds seuls qu'il réclame de la sévérité. A l'égard des premiers, il recommande d'user de ménagements, d'éviter une répression exagérée.

Quand Turgot arrive au ministère, il se propose, après bien d'autres, d' « éteindre la mendicité ». Il demande à son ami Loménie de Brienne, archevêque de Toulouse, de diriger la recherche des moyens les plus propres à atteindre ce but. Il crée une commission, chargée de faire une enquête sur l'état de la legislation des pauvres et sur les mesures législatives antérieurement adoptées. Dans le mémoire présenté par elle, cette commission observe que seuls doivent être punis les mendiants professionnels : encore l'application des lois doit-elle être rendue plus douce. En outre, le gouvernement, avant de réprimer la mendicité, doit s'efforcer de la prévenir. De là, tout un

1. Paultre, ouv. cité, p. 395 et suiv.

projet d'organisation de l'assistance, où sont prévus les secours nécessaires aux travailleurs sans emploi, aux enfants, aux infirmes, projet qui s'inspire de ces trois idées « préserver la pauvreté par le travail, la secourir dans le besoin, l'empêcher de mendier quand elle a des forces (1).

En attendant la réalisation de ce plan, le premier soin de Turgot est de fermer les dépôts de mendicité. Il pense en effet que les actes de répression doivent suivre, et non précéder les mesures d'assistance. Il juge « impossible de détruire la mendicité et injuste de la proscrire, tant que le mendiant ne peut être regardé comme coupable, tant que la misère peut le forcer à mendier pour vivre, tant que l'on n'a pas pris de mesures préalables, pour assurer aux pauvres invalides des secours, et aux pauvres valides du travail à leur portée » (2). Ainsi, pour la première fois, depuis plus de deux siècles, le gouvernement fait passer au second plan les préoccupations de police : il ne leur subordonne plus les actes de bienfaisance, mais fait au contraire de l'organisation des secours le but nettement défini de sa politique ; il se propose de ne recourir désormais aux châtiments que si les secours d'une assistance raisonnée et méthodique ne parviennent pas à triompher de la mendicité.

Sans doute, après la chute de Turgot, les dépôts sont rouverts par Clugny, mais ce n'est là qu'une mesure de circonstance, due aux progrès du vagabondage. Sans doute aussi Necker renouvelle dans

1. Voir dans Bloch, ouv. cité, livre II, chap. III, § 2, le résumé de ce mémoire.

2. Arch. Marne, C. 1940. — Bloch, ouv. cité, p. 191.

l'ordonnance de 1777 les décisions prohibitives de la mendicité (1). Mais, s'il laisse subsister les maisons de renfermement, du moins s'efforce-t-il d'en améliorer le régime. Il crée à Soissons un dépôt modèle, placé sous la direction de l'abbé de Montlinot, dans lequel les mendiants, arrachés à l'oisiveté, seront tous astreints au travail, et où, en cas de maladie, ils recevront les soins d'un chirurgien et de deux infirmières. En outre, il pense comme Turgot que l'organisation de l'assistance publique est une condition préalable de l'application des nouveaux règlements prescrits contre la mendicité (2).

III

Dans les tentatives de réformes du système ancien de secours, quelques idées générales dominent les intentions du gouvernement. Ce sont celles-là même qui animent les écrivains, les auteurs de mémoires et de brochures. Elles peuvent se résumer en quelques lignes : diminution de l'assistance hospitalière, multiplication des bureaux de charité, chargés d'assurer un soutien gratuit aux pauvres « impuissants» et du travail aux valides.

L'opinion publique n'est guère plus indulgente pour les hôpitaux qu'elle ne l'est pour les dépôts de mendicité. Elle s'attaque aux abus de l'administration. Elle critique les pouvoirs exagérés des direc-

---

1. Isambert, t. XXV, p. 74.

2. Necker. *De l'administration des finances de la France,* t. III, ch. XV : des dépôts de mendicité.

teurs qui font d'eux les maîtres absolus et sans contrôle des recettes et des dépenses, de l'admission et du renvoi des pauvres. Elle demande la suppression, dans les bureaux de ces établissements, des membres perpétuels, et leur remplacement par des personnes nommées pour trois ans. Elle désire l'établissement d'un contrôle, qui rende impossible aux administrateurs le gaspillage des revenus. Elle réclame des mesures sévères pour empêcher les subalternes de détourner les fonds et de « mener une vie délicieuse au sein de la misère » (1).

Bien plus, ce sont les services même, rendus par les hôpitaux, qu'elle met en cause, c'est leur utilité qu'elle conteste. Si abondants, et l'on peut même dire, si imprudemment multipliés qu'ils soient, leur rôle reste forcément restreint : ils ne secourent que les indigents des villes, et non ceux des campagnes, les plus nombreux cependant. Dans ces limites, leur action est loin d'être toujours avantageuse. Que font dans les cités ces établissements, dans lesquels le luxe des bâtiments engloutit une part énorme des fonds consacrés à l'indigence ? Ils augmentent le nombre des pauvres par la certitude du secours. Ils rendent la situation des mendiants de profession et celle des vrais pauvres égales, en les confondant tous dans les mêmes locaux (2). Ils font vivre « gra-

1. *Traité sur les abus qui subsistent dans les hôpitaux du royaume et les moyens propres à les réformer, afin de rendre les maisons de charité des établissements utiles à l'humanité et glorieux pour la nation*, par M. l'abbé Récalde, chanoine de Comines. Paris, 1786, p. 24. — B. nat. R. 48.088.

2. *Encyclopédie*, article : hôpital.

truitement » un grand nombre d'hommes, ils soudoient « l'oisiveté et tous les désordres qui en sont la suite », ils rendent « la condition du fainéant préférable à celle de l'homme qui travaille » (1).

De plus, ils écartent les maris de leurs femmes, les pères de leurs enfants : ainsi ils détruisent chez beaucoup les affections de famille, en les habituant à s'éloigner de leurs proches, ou bien, quand ils n'attaquent pas ces sentiments sacrés, ils imposent aux malheureux de cruelles souffrances, ils leur font éprouver le « déchirement des séparations, l'effroi qu'inspire l'entrée d'une grande maison publique, où ils ne connaissent personne, et qu'ils ne sauraient s'empêcher de regarder comme le temple de la mort » (2).

Accumulant dans un même lieu toutes sortes de pauvres gens, loin de les soulager, ils ne font qu'accroître leurs maux. Aussi n'est-ce pas sans « un mouvement confus d'horreur, de tristesse, d'attendrissement sur l'humanité, de pitié pour les malheureux qui souffrent » que l'on peut pénétrer pour la première fois dans une salle d'hôpital (3). Les malades surtout ont à pâtir du mauvais régime de ces maisons. Confondus, quelle que soit l'affection dont ils sont atteints, dans les locaux mal entretenus, mal aérés, ils se contaminent les uns les autres (4).

---

1. *Id.*, article : fondation.

2. Dupont de Nemours. *Idées sur les secours à donner aux pauvres malades dans une grande ville*, p. 18. Philadelphie.

3. Paris, 1789. Bib. Nat. R. 38. 941. *Encyclopédie*, art. fondation.

4. Le mouvement contre les hôpitaux date de la première moitié du siècle. En 1748, Montesquieu écrivait : « Malheur à

« Par une suite nécessaire, les malades affectés de la fièvre nuisent à ceux qui sont scorbutiques, et successivement ceux-ci à d'autres qui sont cacochymes ou poitrinaires. » — « Ainsi nos grands Hôtels-Dieu sont le tombeau du peuple. Traversez celui de la capitale : là, vous verrez dans une salle jusqu'à 260 malades, et dans le même lit jusqu'à 6 à côté les uns des autres, quoique attaqués la plupart du temps de maladies différentes. Dans l'île de Formose, quand quelqu'un est dangereusement malade, on lui passe un nœud coulant au cou : on le fait mourir, dans la crainte qu'il ne meure. En France on n'étrangle pas les pauvres malades, mais on les suffoque dans des réceptacles d'infection (1). » Aussi peut-on le dire « à la honte de l'humanité », dans bien des endroits « les animaux utiles, ou même ceux qui ne servent qu'au plaisir de leurs maîtres, sont infiniment mieux soignés que ne le sont les hommes, nos semblables, dans bien des hôpitaux » (2).

---

l'Etat qui a tant d'hôpitaux ! » Peu de temps après, le rédacteur de l'article hôpital disait dans l'*Encyclopédie* : « Confondre les malades dans un même lieu, c'est les détruire les uns par les autres. »

1. *Les moyens de détruire la mendicité*, p. 87 et suiv.

2. Abbé de Récalde. *Traité des abus*, p. 44. L'Hôtel-Dieu de Paris a toujours été particulièrement visé par les critiques. Voyez le tableau qu'en trace l'*Encyclopédie*. « C'est le plus étendu, le plus nombreux, le plus riche et le plus effrayant de tous nos hôpitaux. Qu'on se représente une longue enfilade de salles contiguës, où l'on rassemble des malades de toute espèce, et où l'on en entasse souvent 3, 4, 5 et 6 dans un même lit, les vivants à côté des moribonds et des morts, l'air infecté des exhalaisons de cette multitude de corps malsains, portant des

Que faut-il donc faire ? Supprimer ces établissements, comme d'aucuns l'ont demandé parfois ? Certes non. Cette mesure radicale serait pire que le mal. Aussi n'est-ce point là ce que réclame l'opinion publique. Mais elle veut que l'on apporte dans ces maisons de nombreuses et importantes réformes. Les pouvoirs des directeurs, on les transformera, cela va de soi et n'est plus à discuter : il est indispensable de restreindre leur trop puissante autorité et de les obliger à rendre compte de leur gestion.

L'on fera davantage. L'on substituera, autant que possible, à l'avenir, l'assistance à domicile à l'assistance hospitalière. Venir en aide aux malheureux dans leur propre demeure, voilà quel est, au jugement de la grande majorité des écrivains, le meilleur système de bienfaisance. Ce mode de secours est le moins coûteux. Il a l'avantage de laisser l'indigent au milieu de sa famille, où il se trouve soigné avec plus de sollicitude. Les subsides qui lui sont fournis profitent à tous les siens : ils se chauffent au feu qui fait cuire les tisanes, ils mangent la viande qui sert à la préparation du bouillon. Ils bénéficient indirectement des pensions accordées aux vieillards et aux infirmes.

Néanmoins, malgré la supériorité de l'assistance domiciliaire, tous les auteurs n'en sont pas au même degré partisans. Certes ils sont tous persuadés qu'il ne faut plus recevoir dans les hôpitaux les pauvres valides : pour ceux-ci, ces établissements, où le gouvernement a voulu à plusieurs reprises les renfer-

---

uns aux autres les germes pestilentiels de leurs infirmités, et le spectacle de la douleur et de l'agonie de tous côtés offert et reçu, voilà l'Hôtel-Dieu. »

mer, sont plutôt une prison qu'un asile de bienfaisance (1). Pour ce qui concerne les autres catégories de malheureux, les écrivains ne sont pas d'un avis aussi unanime. Les uns veulent recourir à l'assistance domiciliaire, seulement pour les indigents arrivés « à l'âge où ils sont devenus incapables de travail » (2). Ils ne pensent pas qu'elle puisse être utilement employée pour les malades (3). D'autres

---

1. « On n'a besoin d'hôpitaux fondés que pour les malades et pour les personnes que l'âge rend incapables de toute espèce de travail. » Forbonnais. *Recherches et considérations sur les finances de la France*, t. II, p. 135.

2. Necker. *De l'administration des finances de la France.* « Ne vaudrait-il pas mieux donner aux malades des secours chez eux que de les traiter dans une maison publique? cet usage est parfaitement applicable à tous les lieux d'une petite étendue, mais dans les grandes villes, on ne pourrait remplir ainsi les devoirs de la charité, à moins d'une dépense infiniment plus considérable », t. III, ch. XVI.

3. L'auteur de l'*Essai sur l'établissement des hôpitaux* est très hostile au projet d'étendre aux malades l'assistance à domicile. Faisant la critique des *Idées d'un citoyen* de l'abbé Beaudeau, il dit : « C'est au peuple de Paris, à ce peuple qui va tous les dimanches manger dans un cabaret tout le produit du travail de la semaine, qui rougirait d'en rapporter un sou, qui met son bonheur à n'avoir jamais devant lui la moindre épargne, et qui passe les sept huitièmes de sa vie dans les plus horribles privations, uniquement pour pouvoir en consacrer le dernier huitième à une débauche meurtrière, que l'auteur propose de partager la petite pension journalière qu'il destine à secourir ses malades. Son offre sera acceptée, il peut y compter, et si bien acceptée que cette pension, déjà petite, la débauche et les besoins de la famille prélevés, il n'en restera bientôt plus rien pour le malade. » *Essai sur l'établissement des hôpitaux dans les grandes villes*, par l'auteur du *Mémoire sur la nécessité de transférer et de reconstruire l'Hôtel-Dieu de Paris*. Paris, 1787, p. 31. Bib. nat. R., 35. 328.

veulent au contraire en faire usage pour toutes les classes de misérables. Ils ne conservent d'hôpitaux que pour les vieillards, privés de domicile et ne connaissant personne qui puisse les recueillir. Ils croient en outre nécessaire de veiller désormais avec plus de soin à la salubrité, à la propreté, à toutes les conditions sanitaires de ces maisons. Ils désirent surtout que, dorénavant, l'on s'abstienne d'entasser trop de malades dans un même lieu. Ils veulent de petits établissements, munis seulement d'un chiffre de lits restreint : dans les salles, on répartira les indigents selon la nature du mal, dont ils sont atteints ; si on le peut, on réservera même à chacun une cellule séparée (1).

Ces diverses réformes, le gouvernement s'en montre partisan tout autant que les personnes sensibles qui les demandent dans leurs écrits. Les critiques de l'opinion publique étant particulièrement dirigées contre l'Hôtel-Dieu de Paris, c'est à la transformation de cet hôpital qu'il s'attache d'une façon toute spéciale. Au mois de décembre 1772, un violent incendie avait détruit une partie des bâtiments. Aussitôt plusieurs projets de reconstruction avaient été préconisés. Les uns voulaient réédifier sur le même terrain, d'autres voulaient séparer l'établissement en plusieurs maisons de moindre importance (2). D'une façon générale, la voix publique

---

1. *Les Moyens de détruire la mendicité, passim.* — Dupont de Nemours, ouv. cité.

2. Voir dans Bloch, ouv. cité, bibliographie, la liste des mémoires ou brochures qui ont trait à la question de l'Hôtel-Dieu.

s'opposait à ce que les nouveaux locaux fussent élevés sur le même emplacement. « Le peu d'étendue du terrain, déclare, en 1773 le procureur général, la corruption de l'air, celle de l'eau, le tort que cette maison cause par son infection à tout ce qui l'environne, le danger du feu et mille autres inconvénients semblent avoir réuni sur ce point tous les suffrages (1) ».

Adoptant cette opinion, le gouvernement décide par lettres patentes du mois de mai 1773, que l'Hôtel-Dieu sera partagé en deux maisons, l'une à l'hôpital Saint-Louis, l'autre à Sainte-Anne. Le roi accorde pour réaliser cette transformation une somme de 50.000 livres, renouvelable chaque année pendant dix ans (2). Mais, au bout de peu de temps, le bureau de l'établissement parvient à faire suspendre l'exécution de la décision royale. Les choses restent en l'état, jusqu'à ce que Necker, vivement ému par la situation de l'Hôtel-Dieu, crée le 17 août 1777 une commission chargée d'étudier « les moyens d'améliorer les divers hôpitaux de la ville de Paris ». Elle doit particulièrement s'occuper « des objets qui intéressent le plus la pitié ». Pour faciliter les réformes, le roi est prêt à « contribuer aux dépenses qui seraient nécessaires pour que les malades de l'Hôtel-Dieu fussent autant que cela serait possible placés seuls dans un lit » (3).

Cette assemblée se réunit le 10 septembre chez le

---

1. Brièle. *Délibérations de l'ancien bureau de l'Hôtel-Dieu*, t. II, 22.

2. Brièle. t. II, p. 25.

3. Isambert, t. XXV, p. 76.

garde des sceaux, M. de Miromesnil. Elle étudie les divers plans de reconstruction de l'Hôtel-Dieu. Elle arrête, malgré toutes les demandes de transfert, qu'il ne sera pas déplacé, qu'il sera réédifié sur les mêmes lieux, mais qu'il sera agrandi (1). Les lettres patentes du 22 avril 1781 décident la création de plusieurs bâtiments nouveaux, et une nouvelle distribution de l'ancien local, de façon que l'établissement puisse « contenir au moins trois mille malades, seul dans un lit, et placés dans des salles séparées, suivant les principaux genres de maladies » et que « les hommes et les femmes soient mis dans des corps de logis distincts, et qu'il y ait des promenades et des salles particulières pour les convalescents » (2). Le roi, voulant faire jouir les pauvres de toutes ces améliorations « sans qu'il en coûte rien à l'Hôtel-Dieu » prend la dépense immédiate à sa charge (3).

En outre, si, contrairement à l'opinion dominante il laisse subsister l'Hôtel-Dieu sur le même emplacement, il veut du moins éviter l'encombrement, qui est la principale cause d'insalubrité des locaux. Aussi, afin de décharger l'établissement d'un certain nombre de malades, ainsi que pour éviter les transports inhumains des malheureux d'une maison dans une autre, il décide la création d'infirmeries dans les différentes maisons dépendant de l'Hôpital Général (4).

1. Brièle, ouv. cité, t. II, p. 57, 58, 63.

2. Lettres patentes du 22 avril 1781. Préambule. Isambert, t. XXVII, p. 11

3. Lettres patentes, art. 4.

4. Voir le Mémoire pour l'Hôpital Général et pour celui des Enfants-Trouvés. *Arch Parl.*, t. XX, p. 543. En 1790, une seule infirmerie était créée, celle de la Salpêtrière.

Vers la même époque (1778), Necker, favorable avec la majorité de l'opinion publique, aux petits établissements, dans lesquels le nombre des malades étant restreint, les dangers d'insalubrité sont considérablement atténués, entreprend de fonder un hôpital-modèle, dans la paroisse de Saint-Sulpice et du Gros-Caillou. La nouvelle maison contient 128 lits. Dans chacun est couché un seul malade. Aucune des prescriptions enseignées par l'hygiène n'est laissée de côté. Ainsi qu'il le déclare lui-même, Necker s'efforce de « donner pour base à cet établissement les règlements les plus sages » et d'adopter « tous les moyens nécessaires pour approcher de cette perfection qui naît de la réunion des soins et de l'économie ». « Rien de ce qui peut être véritablement nécessaire au bien des malades n'est épargné ; rien de ce qui peut être inutile n'est dépensé ». Le nouvel hospice fait annuellement connaître ses comptes ; ainsi chacun peut se convaincre de l'ordre et de la prudente administration qui y règnent. (1)

Peu de temps après, Necker, poursuivant ses réformes charitables, s'occupe d'améliorer le sort des enfants trouvés. Le 10 janvier 1779, il fait prendre un arrêt du conseil, qui défend le transport à Paris des enfants abandonnés dans les provinces. Ces petits êtres devront être conduits dans l'hôpital le plus voisin du lieu où ils auront été découverts. Le supplément de dépenses occasionné aux hôpitaux par ces nouvelles mesures, sera pendant une année à la charge du roi ; on déterminera ensuite les

---

1. Necker, ouv. cité, t. III, chap. XVI.

moyens d'y pourvoir « d'une manière constante et certaine » (1).

Deux ans plus tard, obéissant au même désir de diminuer la mortalité des malheureux abandonnés, Necker favorise la création d'un hospice, spécialement destiné aux enfants trouvés et aux enfants pauvres, atteints de syphilis. Dans ce nouvel établissement, situé dans la maison seigneuriale de Vaugirard, les enfants « gâtés » sont reçus avec leur mère ou leur nourrice ; ce sont ces femmes, contaminées elles-mêmes, qui suivent un traitement : en donnant leur lait aux nourrissons, elles leur transmettent le contre-poison qu'elles ont absorbé (2).

Enfin en 1785, constatant l'étroitesse des locaux consacrés à Bicêtre aux indigents atteints du mal vénérien, et l'insuffisance des soins qui leur sont donnés, le gouvernement ordonne la construction d'un hôpital particulièrement consacré à cette catégorie de malades (3).

Tandis que sont entreprises toutes ces utiles réformes, les discussions, soulevées par la reconstruction de l'Hôtel-Dieu, sont loin de s'apaiser. Vers la fin de 1785, l'architecte Poyet reprend avec éclat l'idée de

---

1. Isambert, t. XXVI, p. 7.
2. Lallemand, ouv. cité, livre III, chap. V, § 2.
3. En exécution des lettres patentes du moi d'août 1785, le gouvernement acquit l'ancien couvent des Capucins du faubourg Saint-Jacques. Le désir d'accélérer les constructions pour en faire jouir plus promptement les pauvres, poussa les pouvoirs publics à forcer la dépense au delà des fonds annuels. Les dettes étant devenues considérables, l'on dût en 1788 suspendre les travaux, afin de pouvoir payer dans les années suivantes l'arriéré dû aux entrepreneurs, Tuétey, ouv. cité, t. I, n° 5.

transporter l'Hôtel-Dieu hors de l'enceinte de Paris (1). Dans un mémoire qui obtient un grand retentissement, il propose d'établir dans l'île des Cygnes un grand hôpital, de forme circulaire, pouvant contenir 5.000 malades. Ce projet soulève une vive polémique. Les brochures se multiplient, préconisant les unes la reconstruction sur place, d'autres le transfert hors de la ville, d'autres encore la division de l'Hôtel-Dieu en petits hospices de paroisse, semblables à celui de Saint-Sulpice.

Incapable de choisir de lui-même entre des plans si divers, le gouvernement décide d'en référer à l'opinion de savants, choisis parmi les membres de l'Académie royale des sciences. Il désigne une commission, composée de Daubenton, Lassonne, Tenon, Tillet, Lavoisier, Laplace, Coulomb, Darcet et Bailly. Ceux-ci font une enquête détaillée sur les hôpitaux de Paris et des villes voisines : ils reçoivent et examinent plusieurs mémoires. Ils envoient deux d'entre eux visiter les hôpitaux de Londres et de Plymouth. Ils donnent leur avis dans trois rapports, le premier adopté le 22 novembre 1786, le troisième le 12 mai 1788 (2). Après avoir constaté, après bien d'autres,

---

1. *Mémoire sur la nécessité de transférer et reconstruire l'Hôtel-Dieu de Paris, suivi d'un projet de translation de cet hôpital* proposé par le sieur Poyet, architecte et contrôleur des bâtiments de la ville, 1785. Bib. Nat. R. 7.215.

2. Extrait des registres de l'Académie Royale des Sciences du 22 novembre 1786. *Rapport des commissaires chargés par l'Académie de l'examen du projet d'un nouvel Hôtel-Dieu.* Bib. Nat. R. 7.442, et Arch. Nat. AD. XIV, 4.

Extrait des registres de l'Académie Royale des Sciences du 20 juin 1787. *Rapport des commissaires chargés par l'Acadé-*

l'hygiène déplorable qui règne à l'Hôtel-Dieu, après avoir tracé le plus sombre tableau de cet établissement, ils s'opposent à sa reconstruction sur place, aussi bien qu'au transfert dans l'île des Cygnes. Ils n'admettent pas davantage l'idée proposée par plusieurs écrivains, notamment par Dupont de Nemours, de substituer à l'assistance hospitalière le traitement des pauvres à domicile, en ne laissant subsister que de petits hospices de paroisses. Ils ne croient pas que ce soit une chose praticable de secourir les malades dans leur demeure. La distribution des remèdes et des aliments serait une source d'abus et de malversations. La surveillance serait impossible. D'ailleurs beaucoup d'indigents n'ont pas de domicile et logent dans les greniers insalubres qu'il faut leur faire immédiatement quitter, sitôt une maladie déclarée. Les petits hospices de paroisse ne pourraient pas suffire aux besoins. Ils seraient surchargés durant les mauvaises années et présenteraient alors les mêmes inconvénients que l'Hôtel-Dieu. En outre, comment pourraient-ils recevoir, à la fois, les fous, les malades contagieux, les femmes enceintes, les filles désireuses de cacher le produit d'une faute ? Comment pourraient-ils pratiquer les grandes opérations chirurgicales ?

Substituant donc ses propres conceptions à tous

---

mie des projets relatifs à l'établissement de quatre hôpitaux. Bib. Nat. R. 7.443.

Extrait des registres de l'Académie Royale des Sciences du 12 mai 1788. *Troisième rapport des commissaires chargés par l'Académie des projets relatifs à l'établissement des quatre hôpitaux.* Bib. Nat. R. 7.444.

les projets présentés, la commission se montre favorable au remplacement de l'Hôtel-Dieu par quatre grands hôpitaux de 1.200 lits chacun, établis à l'hôpital Saint-Louis, à l'hôpital Sainte-Anne sur le terrain des Célestins, et près de l'Ecole militaire. Ils seront composés de pavillons parallèles séparés par des cours ou promenoirs. Ainsi l'air circulera largement entre les bâtiments. Les malades y seront couchés seuls dans un lit (1).

Le gouvernement adopte les conclusions de la commission. Pour réunir les fonds nécessaires à la réalisation de ce plan, il ouvre une souscription qui produit plus de 2.000.000, et autorise la ville de Paris à contracter un emprunt de 12.000.000, remboursable par voie de loterie. Malheureusement, les fonds produits par l'appel à la charité publique, sont détournés de leur destination par le ministre Lomérie de Brienne, et la transformation de l'Hôtel-Dieu ne reçoit même pas une tentative d'exécution.

IV

D'ailleurs, cette réforme de l'Hôtel-Dieu, si impatiemment poursuivie et jamais réalisée, ne pourrait suffire à satisfaire les justes désirs de l'opinion publique. Ce que celle-ci demande, d'une façon presque générale, c'est, on le sait déjà, le développement des secours à domicile et leur substitution dans tous les

---

1. Voir dans Brièle, t. II, p. 180 et suiv. et 199 et suiv. les objections faites par le bureau de l'établissement au remplacement de l'Hôtel-Dieu par 4 hôpitaux.

cas possibles à l'assistance hospitalière. Si tous les auteurs ne s'entendent pas, pour proposer cette mesure en faveur des pauvres malades, ils sont à peu près unanimes à la recommander pour les autres catégories d'indigents. Les pouvoirs publics en sont d'ailleurs partisans, tout autant que les auteurs de mémoires. Turgot, intendant du Limousin, s'efforce en 1770 de répandre ce mode de secours dans sa généralité. Quand il devient ministre il tâche de prouver au roi son utilité. La commission de la mendicité, nommée par lui en 1774, partage ses propres opinions sur cette matière. Plus tard Necker se montre lui aussi acquis à ces idées nouvelles. Ainsi, admises par les membres les plus éminents du gouvernement comme par les représentants les plus qualifiés de l'opinion publique, elles sont l'expression certaine de la pensée la plus générale du XVIII[e] siècle, sur le problème de la misère et de l'assistance.

Ces secours à domicile, il faut des organismes administratifs par lesquels ils soient distribués ; ce seront les bureaux d'aumône ou bureaux de charité. Nos auteurs veulent qu'il en soit établi un dans toutes les paroisses, « même les plus petites » (1). Ce ne seront pas des associations privées, à caractère étroitement confessionnel. comme le sont les compagnies de charité, déjà existantes dans beaucoup de paroisses. Ils auront une origine nettement officielle : ils seront créés sur l'initiative des pouvoirs publics et

1. *Le Vœu de la Raison pour les paroisses, les curés et les pauvres, à Louis XVI, dans l'assemblée des notables de son royaume*, 1787, p. 89. Bib. Nat. Lb.[39] 6304.

sous « la sanction du prince » (1). Sans exclure l'élément religieux, ils feront participer les diverses autorités civiles à l'œuvre de la bienfaisance. Ils comprendront, dans les grandes villes, deux sortes d'administrateurs : des *administrateurs honoraires* qui formeront *le conseil de bureau*, et *des administrateurs gérants* qui se réuniront *en collège d'administration.* Le conseil de bureau sera composé des hauts fonctionnaires de la province ou de la ville : il tiendra séance une fois par mois, pour traiter les questions d'ordre général. Les administrateurs gérants seront des citoyens d'un état distingué, qui voudront bien consacrer leurs soins au soulagement des indigents : ils se rassembleront une fois par semaine et s'occuperont des détails du service. L'un d'entre eux sera chargé des fonctions de secrétaire, un autre de celle de receveur ou trésorier. Dans les campagnes, l'administration des bureaux sera plus restreinte : elle est d'ailleurs en quelque sorte toute formée d'avance, devant comprendre simplement les représentants habituels de la communauté, sous la présidence du seigneur et du curé.

Ces bureaux dresseront avec soin le rôle des pauvres, composé de deux listes, l'une pour les indigents qu'il sera nécessaire de secourir pendant toute l'année, la seconde pour les personnes nécessiteuses qu'il suffira d'aider temporairement. Au besoin, les administrateurs, pour mieux connaître les besoins des malheureux, s'adjoindront un certain nombre de dames de charité : « elles seront appelées mères des pauvres ». Ils s'efforceront aussi de s'assurer,

---

1. *Les moyens de détruire la mendicité*, p. 124.

dans chaque paroisse, le concours d'un médecin et d'un chirurgien, qui donneront gratuitement leurs soins aux malades hors d'état de payer leurs visites. Ils tâcheront également de se constituer une petite pharmacie, qui réponde communément aux cas les plus pressants (1).

Cette organisation des bureaux de charité est proposée vers la fin du XVIII[e] siècle par la majorité des écrivains ; elle se trouve préconisée dans le plus grand nombre des mémoires présentés au concours de l'Académie de Châlons. Elle constitue, en quelque sorte, un type accepté par tous, et c'est en cela qu'elle est particulièrement intéressante. Mais nos auteurs n'ont pas le mérite de l'avoir conçue eux-mêmes : ils obéissent en l'exposant à la grande influence exercée sur eux par Turgot. Depuis longtemps, en effet, celui-ci se montrait favorable à la création des bureaux de charité ; on peut même dire qu'il est au XVIII[e] siècle le promoteur de ces institutions.

Déjà, en 1751, dans son article sur les fondations, il vantait leurs avantages. Il louait les associations de bienfaisance, très répandues en Angleterre. Il citait même l'exemple fourni par quelques villes de France, notamment celle de Bayeux, dont les habitants s'étaient cotisés pour secourir leurs pauvres et bannir de leurs murs la mendicité (2). Il ne s'était

---

1. *Les moyens de détruire la mendicité*, p. 124 à 147.

2. « Il s'en faut de beaucoup que la voie des établissements publics et des fondations soit la meilleure pour procurer aux hommes tous ces biens, dans la plus grande étendue possible. L'emploi libre des revenus d'une communauté ou la contribution de tous ses membres, dans le cas où le besoin serait pressant et général, une association libre et des souscriptions volon-

d'ailleurs pas contenté d'exposer théoriquement ses idées : il les avait mises à l'épreuve et s'était efforcé de les réaliser. En 1770, pour soulager la misère qui ravageait la généralité de Limoges, il avait ordonné la création de bureaux de charité « dans chaque ville, paroisse ou communauté ». Les bureaux devaient être formés par la collaboration des pouvoirs publics et des « personnes aisées et charitables » : ce devaient être non des œuvres privées, mais des institutions officielles. Le soulagement des hommes qui souffrent « étant le devoir et l'affaire de tous », tous les ordres et toutes les autorités doivent se réunir pour concourir à la création de ces organisations charitables. L'initiative doit appartenir, dans les lieux considérables, aux officiers de justice et de police et aux officiers municipaux ; et dans les bourgades de moindre importance au seigneur et au curé. Tous les habitants notables et distingués par leur état ou leur fortune doivent être convoqués à la première assemblée générale qui organisera le bureau (1).

taires de quelques citoyens généreux, dans le cas où l'intérêt sera moins prochain et moins universellement senti, voilà de quoi remplir parfaitement toutes sortes de vues vraiment utiles.

« Comme la contribution de chacun est essentiellement volontaire, il est impossible que les fonds soient détournés de leur destination : S'ils l'étaient, la source en serait tarie aussitôt ; il n'y a point d'argent perdu en frais inutiles, en luxe et en bâtiments. C'est une société du même genre que celles qui se font dans le commerce, avec cette différence qu'elle n'a pour objet que le bien public, et comme les fonds ne sont employés que sous les yeux des actionnaires, ils sont à portée de veiller à ce qu'ils le soient de la manière la plus avantageuse. » *Œuvres*, édition Dupont de Nemours, t. III, p. 252.

1. « Avis et instructions sur les moyens les plus convenables

Une fois établi, celui-ci aura pour premier soin de dresser un état « maison par maison, de toutes les familles ayant besoin de secours ». Il y marquera le nombre des personnes, l'âge et l'état de validité ou d'invalidité de chacune d'elles, en spécifiant les moyens qu'elles peuvent avoir de gagner leur subsistance. Dans ce rôle ne seront compris que les « pauvres du lieu », c'est-à-dire non seulement ceux qui sont nés dans la ville, mais encore ceux qui s'y trouvent fixés depuis quelque temps, « y travaillent habituellement, y ont établi leur domicile ordinaire, y sont connus et regardés comme habitants ». Aux étrangers, le bureau se bornera à assurer un subside d'un sol par lieue, pour se rendre jusqu'à leur village ou jusqu'au siège du subdélégué. Aux pauvres domiciliés, il s'attachera à ne jamais donner de secours au « hasard et sans précaution ». S'il est nécessaire que tous les vrais besoins soient soulagés, il faut aussi que « la fainéantise et l'avidité » n'usurpent point des dons qui doivent être soigneusement réservés « à la misère et au défaut absolu de ressources ». Pour permettre cette juste répartition, les pauvres seront divisés en deux classes : chacune d'elles sera soulagée d'une façon différente. Ceux que l'âge, le sexe, les maladies mettent hors d'état de pourvoir à leur subsistance seront seuls assistés gratuitement. Ils recevront les dons de bienfaisance dans « l'intérieur de leur famille ». Les secours leur seront fournis surtout en nature.

de soulager les pauvres et sur le projet d'établir dans chaque paroisse des bureaux de charité ». *Œuvres*, t. V, p. 388 et suiv.

Ceux à qui leurs forces laissent le pouvoir de travailler n'ont pas besoin d'aumônes, mais de salaires. La charité la mieux placée et la plus utile consiste à leur procurer des moyens de gagner leur vie. Si les travaux, que font exécuter les particuliers, ne suffisent pas pour occuper tous les pauvres valides, il faudra « chercher quelques ouvrages publics où l'on puisse employer beaucoup de bras : les plus simples et les plus faciles à entreprendre partout sont ceux qui consistent à remuer des terres ». Il est donc nécessaire de destiner partout une partie des fonds de bienfaisance « à faire quelques ouvrages utiles, tels que l'arrangement de quelques places publiques, et surtout la réparation de quelques chemins qui facilitent le commerce des habitants ».

Ces travaux de charité peuvent présenter des dangers. Turgot ne se le dissimule pas. Beaucoup de pauvres chercheront à gagner leur salaire, en faisant le moins de besogne possible. Ceux qui ont l'habitude de mendier, travailleront fort mal. En outre, il faudra bien employer des ouvriers faibles, des enfants et jusqu'à des femmes, qui ne pourront guère fournir un gros labeur. Pour éviter que tous ces inconvénients ne se fassent trop sentir, l'on sera obligé de partager les ouvriers en différentes classes, à raison de l'inégalité des forces, et d'établir des prix différents pour chacune d'elles. Il serait même préférable de payer tous les indigents à la tâche, et de prescrire différentes tâches proportionnées aux différents degrés de force. Afin d'empêcher des ouvriers, occupés par ailleurs, mais alléchés par l'espoir d'un travail plus facile, d'abandonner leurs patrons, il faudra tenir toujours le salaire au-dessous

du taux courant de la région. Enfin, pour occuper les femmes et les filles, dont beaucoup seront inaptes aux besognes de terrassement, il sera bon de mettre à leur portée des travaux de filature (1).

Ateliers de charité pour les valides, secours à domicile pour les invalides, administrés par des bureaux de charité, fondés sur l'initiative et avec la participation des pouvoirs publics, voilà quelle conception se fait Turgot de l'assistance envers les malheureux, voilà quelles idées répand après lui la grande majorité des auteurs de brochures. D'ailleurs ce système, communément accepté par l'opinion, entre dans une large mesure en pratique. Des bureaux se forment dans un certain nombre de villes. La chute de Turgot n'arrête pas leur création. Necker prescrit leur établissement dans une circulaire aux intendants. Sous son ministère, il en est institué à la Ferté-sous-Jouarre, à Charleville, Amiens, Châteauroux (2). Dans les dernières années de la monarchie, le Parlement, pour mettre un terme au gaspillage du revenu des fondations et aux distributions arbitraires, prescrit l'organisation de bureaux de charité paroissiaux. Ceux-ci conservent sans doute un caractère confessionnel très marqué. Ils n'en répondent pas moins, en partie, aux doctrines de

---

1. Devenu ministre, Turgot renouvela, pour toute l'étendue du royaume, les instructions sur les ateliers de charité, qu'il avait en 1770 adressé seulement aux subdélégués du Limousin. Voir l'instruction du 2 mai « pour l'établissement et la régie des ateliers de charité dans les campagnes ». M. Bloch en fait une analyse très complète, ouv. cité, livre II, ch. III, § 5.

2. Bloch, ouv. cité, p. 222, 223.

Turgot, car les officiers de justice en sont membres obligatoires et doivent y tenir une place prépondérante (1). Vers la même époque les travaux de charité se multiplient. En Normandie, aux abords des villes d'Evreux, de Louviers, Gournay, Elbeuf, Gisors, Rouen, ils fonctionnent presque sans interruption. A la veille de la Révolution, il en existe dans presque toutes les provinces (2).

La création de ces œuvres d'assistance, bureaux et ateliers de charité, n'est d'ailleurs pas une nouveauté. Le XVIIIe siècle n'en est pas l'inventeur. Déjà au XVIe, quand la monarchie a voulu substituer à la charité ecclésiastique une organisation officielle de l'assistance, elle a mis à la charge des villes ou des paroisses l'entretien de leurs pauvres ; elle a ordonné la formation de bureaux d'aumônes, pour secourir les pauvres impuissants, et l'ouverture de travaux pour les valides. Les écrivains du XVIIIe siècle et les représentants du gouvernement ne font que reprendre, sans en avoir, il est vrai, entièrement conscience, des idées déjà anciennes. Mais cette organisation de la bienfaisance publique, s'ils ne l'élaborent pas eux-mêmes de toutes pièces, du moins la marquent-ils fortement du caractère dominant de leur époque. Autrefois, le maintien de l'ordre public était le but directement poursuivi par la royauté, et l'assistance des malheureux l'un des moyens employés pour l'atteindre. Le travail se présentait beaucoup plus comme une pénalité que comme un mode de secours : les pauvres valides y étaient contraints.

1. *Id.*, p. 342.
2. *Id.*, p. 207.

Maintenant la bienfaisance trouve sa propre fin en elle-même : elle recherche, avant tout, pour résultat le soulagement des malheureux. L'occupation offerte, comme mode de secours, aux ouvriers dans la misère, est un travail libre et non une tâche obligatoire. Il n'est pas besoin de moyens de rigueur contre les chômeurs involontaires, et quant aux paresseux, avant d'employer la contrainte, il faut essayer de les convertir à la vie laborieuse, en excitant leur émulation, en développant en eux le sentiment de l'honneur, en accordant aux plus habiles et aux plus assidus des marques de distinction et des prix de diligence (1).

Ce n'est point par des procédés beaucoup plus nouveaux, que les pouvoirs publics cherchent à procurer aux bureaux de charité les ressources nécessaires. Turgot désire qu'en se réunissant en assemblée, les habitants aisés conviennent de ce qu'ils voudront donner et mettent en commun leurs aumônes. La contribution est en principe volontaire ; chacun en fixe lui-même le montant, en ne considérant que sa fortune et sa générosité. Mais, parmi les citoyens, il peut s'en trouver qui, par avarice, par indifférence, refuseront de fournir leur cotisation ou ne donneront qu'une somme dérisoire, hors de proportion avec leur richesse. Ceux-là, l'assemblée doit les taxer d'office, d'après leurs moyens et facultés ; elle peut même recourir au juge du lieu pour les contraindre à payer (2). C'est donc là, on le voit, un mode de contribution analogue à la taxe des

---

1. *Les moyens de détruire la mendicité*, p. 223 à 233.
2. Turgot. *Œuvres*, t. V, p. 390 et suiv.

pauvres, instituée par le gouvernement au XVI[e] siècle, tombée depuis en désuétude dans la plupart des localités, mais dont l'idée n'a jamais été abandonnée ; la taxe, comme la souscription des habitants aisés de la paroisse, volontaire en principe, devenait obligatoire en cas de refus.

Le problème des ressources financières est d'ailleurs la difficulté la plus grande, que présente au XVIII[e] siècle l'organisation des bureaux de charité. Aussi voyons-nous que, sur cette question délicate, l'entente se relâche, et l'accord se fait moins complet entre les écrivains qui préconisent la création de ces institutions. Beaucoup veulent recourir uniquement aux deniers fournis par la charité volontaire des citoyens. « Point de loi générale, point de voies de rigueur, point de taxes ni d'impôts ; ils énervent, ils dessèchent tout. L'amour de Dieu et des hommes n'aime point la gêne, il abhorre la contrainte... Que tout soit donc volontaire ; la main est toujours plus libérale quand c'est le cœur qui donne » (1). Les aumônes, les quêtes, les troncs, fourniront la plus grande partie des fonds. Des souscriptions seront ouvertes : on se fera inscrire sur la liste pour la somme que l'on entend donner chaque année ; le nom des souscripteurs sera rendu public. Les fondations existantes seront utilisées pour le mieux ; s'il est nécessaire, le pouvoir les réunira en une masse commune, pour procéder entre les paroisses à une nouvelle répartition plus conforme aux besoins de chacune (2).

1. *Les moyens de détruire la mendicité*, p. 153.

2. Poitevin de Maissemy, dans un mémoire ayant concouru à Châlons.

D'autres écrivains montrent une moindre confiance dans l'efficacité de la charité privée. « Supposer que seule elle fournira toujours et partout un fond suffisant, ce serait supposer que les hommes seront, dans tous les temps et dans tous les lieux, tels qu'ils doivent être, et c'est là une chimère. » Il faut donc « ou des taxes ou quelque chose qui puisse supléer les taxes » (1). Obligez donc les particuliers à concourir à l'œuvre de la bienfaisance ! Créez un impôt spécial (2) ! ou bien, si cette mesure vous effraie, instituez une loterie et chargez les bureaux de charité de déterminer, d'après le rôle des tailles, le nombre de billets que chaque contribuable devra prendre (3). En outre

1. *Observations envoyées à l'Académie de Châlons depuis la distribution du prix* par M. Hennechard, curé de Cheppy et Véry, diocèse de Reims.

2. En cas d'insuffisance des « oblations volontaires » il ne faut pas balancer « à ordonner une contribution proportionnelle à l'aisance et au bien-être de chaque citoyen... Si les contributions volontaires, jointes aux revenus solides, ne suffisaient pas encore pour les besoins réels des pauvres, il faudrait recourir aux taxes imposées d'autorité aux vrais riches, qui *doivent* aux indigents tous les secours que leur état exige. Il faut que le gouvernement interpose son autorité pour forcer le riche insensible à s'acquitter d'une obligation si réelle et si sacrée. » Abbé Beaudeau. *Idées d'un citoyen, sur les besoins, les droits et les devoirs des vrais pauvres*, 1755. p. 170. — Bib. Nat. R. 27. 804. 5.

Voir également : *Traité sur la mendicité avec les projets des règlements propres à l'empêcher dans les villes et dans les villages, dédié à MM. les officiers de justice et de police par un citoyen.* Bruxelles, 1774.

Invitation à ma patrie en faveur de l'humanité souffrante par le comte de Sainte-Foi. Montauban, 1788.

Mémoire sur la destruction de la mendicité par M. Dutramblay de Rudelle, maître des comptes, 1789.

3. *Les moyens de détruire la mendicité*, 160.

que l'Etat s'engage à supporter une partie de la dépense ! qu'il répartisse entre les bureaux le produit des amendes, prononcées par les juges royaux et les intendants ! Qu'il verse en outre dans les caisses des pauvres les sommes actuellement gaspillées à l'entretien des dépôts de mendicité. Par là chacun concourra dans sa mesure aux frais de l'assistance.

V

Ainsi, en élaborant leurs projets d'une organisation nouvelle des secours, un grand nombre d'écrivains font appel au concours financier du gouvernement. C'est même un des caractères les plus notables de ce mouvement de réformes que le rôle grandissant assigné aux pouvoirs publics et particulièrement à l'Etat.

Dans la conception traditionnelle de l'assistance, les institutions de bienfaisance forment des corps moraux, doués d'une très large autonomie et distincts des administrations publiques. Beaucoup d'entre eux tirent leur origine des initiatives privées et tiennent leurs biens des libéralités particulières. Même ceux dont la fondation est due à l'intervention royale, les hôpitaux généraux par exemple, ne sont pas des services publics, directement administrés par les représentants du pouvoir monarchique, et fonctionnant avec des fonds fournis par le Trésor : ce sont eux aussi des personnes civiles, douées de l'autonomie, et possédant des ressources qui leur appartiennent en propre. Mais toutes ces institutions tendent à un but d'utilité générale. Aussi le roi, comme souverain

et comme dépositaire tout-puissant de l'intérêt commun, est-il revêtu envers elles d'une haute mission de contrôle et de tutelle. Cette mission, il est vrai, il l'a toujours exercée très difficilement, par suite de l'opposition faite par les corps charitables à toute ingérence dans leur organisation. L'histoire du mouvement réformateur, qui se produit au XVIIIe siècle, va maintenant montrer les efforts tentés par le gouvernement, avec l'appui de l'opinion publique, pour affermir son autorité sur ces établissements.

Dans la création des institutions nouvelles, c'est lui qui joue le rôle prédominant. C'est sur l'initiative des officiers de la justice royale, stimulés par les instructions des ministres, que se forment les bureaux de charité. C'est par les intendants et les subdélégués que sont organisés les ateliers de secours, et c'est le Trésor qui fournit en majeure partie les fonds nécessaires à leur fonctionnement. En outre, tout en maintenant le principe de leur autonomie, le monarque intervient de plus en plus dans l'administration des hôpitaux, et cherche à étendre sur eux une surveillance permanente.

La situation déplorable de leurs finances oblige fréquemment ces établissements à faire appel à la générosité du roi. Ce ne sont pas seulement des créations ou des prorogations d'octrois qu'ils sollicitent et qu'ils obtiennent, ce sont aussi des subventions ou des secours directement versés par le Trésor public (1). Beaucoup d'hôpitaux de Paris ou de la province ne subsistent que grâce aux fonds ainsi accor-

---

1. Voir dans Bloch, ouv. cité, p. 301, un certain nombre d'exemples intéressants.

dés par le gouvernement. Quand Necker crée la loterie royale de France, il attribue à certaines maisons d'assistance une partie des bénéfices (1) ; les Enfants-Trouvés de Paris reçoivent ainsi, à partir de 1777 une allocation de 97.602 livres, augmentée bientôt de 41.632 livres (2): Peu de temps après, ce même ministre institue une caisse spéciale, *la caisse des hôpitaux*, qui est appelée à fournir les fonds nécessaires à l'installation d'infirmeries dans l'Hôpital Général et à la reconstruction de l'Hôtel-Dieu (3).

Mais, puisque les hôpitaux profitent de l'appui financier du gouvernement, il est juste qu'en retour celui-ci, associé en quelque sorte à leurs dépenses par les subsides versés, exerce sur eux une surveillance plus active. Aussi voit-on se développer dans les bureaux du contrôle général un véritable service de l'assistance. En 1764, l'intendant des Finances Boulloche est spécialement chargé des hôpitaux, hôtels-Dieu et maisons de charité (4). En 1781 il est créé un « département particulier pour l'administration des hôpitaux » (5). A partir de cette même année, Chaumont de la Millière exerce les fonctions de « commissaire du roi pour tout ce qui a trait aux hôpitaux », et le docteur Colombier, celles d'inspecteur général des hôpitaux civils et maisons de force (6). Ainsi se trouve organisé un contrôle permanent.

1. Arrêt du Conseil, 30 juin 1776.
2. *Code de l'hôpital Général*, p. 324.
3. Tuétey, ouv, cité, t. I, n° 1.
4. *Almanach royal*, année 1764.
5. *Encyclopédie méthodique*, art. Jurisprudence, X, au mot Mendicité.
6. *Almanach royal*, année 1782, p. 118.

Hygiène et salubrité, régime intérieur, soins des malades, comptabilité, l'inspecteur, dans ses tournées à Paris ou en province, peut examiner toutes les parties du service, et par là renseigner exactement le gouvernement sur la situation des établissements de charité. En même temps, les édits royaux défendent aux administrations de bienfaisance de contracter des emprunts sans avoir au préalable constitué un fonds d'amortissement (1), et ordonnent à l'Hôtel-Dieu et à l'Hôpital Général de rendre des comptes annuels (2).

En même temps que s'établit le contrôle administratif, s'affermit et se précise l'intervention royale dans les finances hospitalières. Les établissements possédaient, on se le rappelle, un patrimoine qui leur appartenait en propre et se trouvait distinct de celui de l'Etat. C'est dans l'acquisition et la gestion des biens que le gouvernement va maintenant s'immiscer. Déjà, en 1749, quand il a voulu enrayer l'accroissement des propriétés de mainmorte, il a expressément appliqué les mesures prises aux hôpitaux et hospices. Il a subordonné toute fondation nouvelle à l'agrément du souverain, et entouré de formalités sévères l'obtention des lettres patentes d'autorisation. Il a rendu également nécessaire cette autorisation, pour toute acquisition de fonds de terre, maisons, droits réels, rentes foncières et non rachetables, rentes sur les particuliers, à quelque titre qu'elle soit faite, vente, adjudication, échange, cession ou transport, dation en paiement, donation

1. Arrêt du Conseil 1775. Bloch, ouv. cité, p. 307.
2. Edits de 1780 et 1781.

entre vifs, gratuite ou onéreuse. Il a déclaré nulle toute donation testamentaire. C'étaient là de profondes restrictions, apportées à l'autonomie des établissements hospitaliers. Il n'était fait exception aux exigences de la loi, que pour l'acquisition de biens meubles et de rentes constituées sur le roi, le clergé, les diocèses, les pays d'Etats, les villes ou communautés (1).

A ces mesures, l'opinion publique, qui jugeait la gestion d'un domaine immobilier peu compatible avec les attributions d'un bureau d'hôpital, et qui constatait le mauvais état des propriétés, se montrait favorable. Dans son célèbre article de l'*Encyclopédie*, Turgot, affirmant les droits souverains de l'Etat, faisait appel à son intervention, non seulement pour limiter les fondations nouvelles, mais aussi pour disposer des anciennes. Le droit de fonder n'est pas dans sa doctrine un droit naturel, inhérent à l'individu. Il n'existe que par la volonté de la puissance publique, qui seule lui donne la force de se produire et garantit ses effets. Mais, en reconnaissant ce droit, le gouvernement peut lui assigner des limites. Etant seul juge de l'utilité commune, ayant des vues générales plus larges que celle des individus, il peut se refuser à sanctionner une fondation, si elle ne lui paraît pas conforme à l'intérêt de la société. Il peut aussi, quand une autre a cessé de rendre des services, changer l'affectation des biens qui la constituent. Aucun doute ne peut exister, sur le droit de l'Etat « de disposer des fondations anciennes, d'en diriger les fonds à de nouveaux objets, ou

---

1. Isambert, t. XXII, 226.

mieux encore de les supprimer tout à fait. *L'utilité publique est la loi suprême*, et ne doit être balancée ni par un respect superstitieux pour ce qu'on appelle *l'intention des fondateurs*, comme si des particuliers ignorants et bornés avaient eu droit d'enchaîner à leurs volontés capricieuses les générations qui n'étaient point encore, ni par la crainte de blesser les droits prétendus de certains corps, comme si les corps particuliers avaient quelques droits vis-à-vis de l'Etat » (1).

Cette thèse, qui affirme la supériorité des droits de la puissance publique sur ceux des individus et des personnes civiles, est celle du pouvoir royal. Au XVIIe siècle, quand les établissements, connus sous le nom de léproseries ou de maladreries, ont cessé d'être nécessaires, Louis XIV a modifié de sa propre autorité, contrairement aux intentions des donateurs, la destination de leurs biens, et les a « unis » à ceux des Hôtels-Dieu et des hôpitaux généraux. Cette pratique se perpétue jusqu'à la fin de l'ancien régime. Aussi la Constituante hérite-t-elle tout naturellement de cette doctrine, et peut-elle sans rien innover, affirmer elle aussi le droit indiscutable de l'Etat de disposer de toute fondation, dès qu'elle ne présente plus une utilité certaine.

Au XVIIIe siècle, une autre conception, voisine de la précédente, se manifeste à la même époque. De même que le souverain peut supprimer une fondation devenue sans objet, ne peut il pas aussi, en toutes circonstances, donner l'affectation la plus profitable à toutes les ressources de la charité. Si les

1. *Œuvres*, t. III.

aumônes, au lieu d'être trop souvent répandues au hasard, « avaient un réservoir commun » d'où elles se distribueraient « dans toute l'étendue du royaume », on dirigerait ces « eaux salutaires » partout où s'en ferait sentir le besoin. « Une disette subite, une épidémie multiplient tout à coup les pauvres d'une province, pourquoi ne transférerait-on pas le superflu habituel ou momentané d'un hôpital à un autre? Le souverain est le père de tous ses sujets: *pourquoi ne serait-il pas le caissier général de ses pauvres sujets ?* » (1).

Ainsi apparaît, dans l'article de l'*Encyclopédie* consacré au mot hôpital, l'idée de réunir en un centre commun, aux mains de l'Etat, toutes les ressources de la bienfaisance. Cette idée, il est vrai, demeure exceptionnelle : elle ne devient pas une de ces vérités, certaines pour tous, couramment admises par l'opinion. Elles n'en est pas moins une preuve du rôle de plus en plus considérable, que les écrivains ont tendance à assigner à l'Etat, dans l'organisation de l'assistance.

Toutes ces manifestations de la pensée publique permettent de croire que le monarque ne dût point paraître outrepasser ses droits de souverain et de tuteur, quand il s'efforça de déterminer les administrations hospitalières à vendre leurs domaines immobiliers. Dans le préambule de l'édit de janvier 1870 (2), Necker déclare qu'il voit avec peine la plupart des établissements dépourvus de ressources proportionnées à leurs besoins. Cela met ces maisons « dans la

1. *Encyclopédie*, article: Hôpital.
2. Isambert, t. XXVI, p. 257.

nécessité, ou de restreindre leurs œuvres de bienfaisance, ou de solliciter fréquemment les secours du gouvernement ». Leurs capitaux consistent en effet surtout en immeubles, « sorte de biens qui, entre les mains d'une administration collective et changeante, ne procurent qu'un très modique revenu et assujettissent à des frais considérables d'entretien et de réparations ». Puisque le produit de ces immeubles est par leur nature même condamné à rester insuffisant, le gouvernement autorise tous les hôpitaux « sans distinction » à procéder à l'aliénation de ces biens. En même temps, il se préoccupe de leur procurer, pour les sommes provenant de ces ventes, un emploi « à la fois solide, avantageux, susceptible d'accroissement, et conforme aux lois établies pour les deniers des communautés ».

Quand les hôpitaux auront acquitté leurs dettes, une partie des capitaux disponibles pourra être appliquée à la construction de lieux claustraux, autorisés par le roi. Le surplus sera versé dans la caisse générale des domaines, pour servir à recouvrer la partie des domaines de la couronne aliénés à trop vil prix, ou pour aider à faire de nouveaux contrats avec les engagistes. Ces fonds seront donc consacrés à un usage étranger à la bienfaisance. Mais « l'utilité essentielle et permanente » que les finances publiques retireront de cet emploi, permettra à l'Etat de prendre envers les établissements des engagements revêtus d'une très grande force. Les sommes versées dans la caisse des domaines seront constatées par un contrat particulier, passé avec chaque maison de charité : ce contrat déclarera que les « deniers fournis sont le bien des pauvres et la dette la plus sacrée de

l'Etat ». Les intérêts, payés tous les mois, seront exempts à jamais de toute retenue ; ils seront privilégiés sur les revenus des domaines royaux. En outre pour que les hôpitaux ne soient point dépouillés de l'accroissement possible dans la valeur des immeubles, l'engagement pris envers eux sera revisé tous les vingt-cinq, ans et augmenté d'un dixième en capital et arrérages. Ainsi la fortune hospitalière, désormais « liée à celle de l'État », se trouvera pour l'avenir à l'abri de tout risque.

Cet édit eût porté une très grave atteinte à la propriété des hôpitaux si les dispositions en avaient été obligatoires. Il eût constitué une véritable mainmise du gouvernement sur leur fortune, une tentative certaine de confusion entre leur patrimoine et celui de l'Etat. Négation évidente des droits des fondateurs, il eût été la preuve que, dans la conception de l'autorité royale, les biens des pauvres n'appartenaient pas réellement aux hôpitaux, mais bien à l'Etat. qui leur avait laissé jusqu'alors une destination spéciale, mais demeurait toujours libre de la modifier, en pourvoyant par d'autres moyens à l'entretien des établissements.

C'était là d'ailleurs, semble-t-il, la théorie de Necker qui eût voulu rendre obligatoire l'aliénation des biens hospitaliers (1). Mais le roi ayant reculé devant une telle mesure, les dispositions de l'édit furent seulement facultatives. Les administrations de bienfaisance furent autorisées à vendre leurs propriétés, et invitées à verser les fonds disponibles dans une caisse d'Etat ; elles n'y furent point contraintes. Ainsi

---

1. Necker. *De l'administration des finances*, t. III, chap. XVI.

s'explique le peu de résultat pratique produit par la loi nouvelle. Cependant, même dépourvue de tout effet coercitif, celle-ci n'en est pas moins d'une importance historique très grande. Elle montre une tendance, très accusée chez le gouvernement à la fin du XVIII[e] siècle, à faire de l'assistance un véritable service public. Si, en effet, les administrateurs, se laissant convaincre, eussent vendu les biens des hôpitaux, ces établissements eussent désormais puisé dans les finances de l'Etat la majeure partie de leurs ressources. Inévitablement, le gouvernement, devenu le caissier de leurs fonds, eût profité de la circonstance pour rendre son contrôle de plus en plus étroit. Ainsi l'édit de 1780 marque un moment caractéristique de l'évolution de l'assistance qui, selon la conception ancienne, confiée à des corps moraux, pourvus d'un patrimoine et entièrement autonomes, incline à devenir l'une des branches de l'administration générale du royaume, alimentée comme les autres par le Trésor public.

A la veille même de la Révolution, en 1788, cette tendance se manifeste encore une fois dans l'arrêt du conseil du 31 mars 1788 (1). Il supprime la faculté dont jouissaient certains établissements, notamment l'Hôtel-Dieu et l'Hôpital Général, d'introduire en franchise dans Paris leurs denrées de consommations. Ces exemptions sont remplacées par une subvention annuelle, fixée à raison du nombre d'indigents admis dans chaque maison. Ainsi une portion des ressources hospitalières se trouve désormais provenir directement des caisses de l'Etat. Cette mesure

1. Arch. Nat. AD, XIV, 4.

nouvelle resserre donc encore une fois le lien déjà étroit qui unit les établissements de bienfaisance au gouvernement. Elle est la dernière décision, prise par l'ancien régime, pour étendre l'action du pouvoir royal sur l'organisation des secours. Elle est le dernier de ces actes qui, durant toute la seconde partie du XVIIIe siècle, affermissant les droits de contrôle et la tutelle envahissante du souverain, et développant son intervention financière, semblent préparer peu à peu la transformation de l'assistance en une administration d'Etat. Aussi, quand deux ans plus tard l'Assemblée constituante construira son plan d'assistance nationale, elle se souviendra de l'arrêt de 1788 comme de l'édit de 1780, qui lui paraîtront être une première ébauche de son œuvre personnelle.

VI

Tandis que grandit, au XVIIIe siècle, le rôle du gouvernement dans l'organisation des secours, une nouvelle conception de la bienfaisance commence à se manifester chez les écrivains.

Jusqu'à la fin du règne de Louis XV, la politique du pouvoir royal a été dominée, on se le rappelle, par des préoccupations presque exclusives d'ordre public. Quand le monarque multipliait les hôpitaux pour y faire renfermer les mendiants, quand il distribuait des grains aux provinces affamées, c'était surtout le désir de maintenir le calme et la tranquillité de l'Etat qui dirigeait son action. La crainte des émeu-

tes et des troubles, la nécessité de prévenir les désordres que pouvaient engendrer les progrès de la misère, de la mendicité et du vagabondage, voilà les motifs qui guidaient son intervention. L'assistance des malheureux, très insuffisante d'ailleurs, était un moyen d'assurer la police. Avec Louis XVI et ses ministres, la conception se modifie : la volonté de soulager le malheur, d'adoucir l'infortune entre dans les vues du pouvoir. Mais, même à cette époque, même quand le monarque devient sensible et bienfaisant, l'assistance publique n'apparaît pas comme différente par nature de la charité privée. L'aumône, que chaque individu accorde au misérable, est libre et spontanée : elle est un don fait à l'indigent, qui n'a aucun moyen d'y obliger le riche. Les secours fournis par le gouvernement, comme ceux des simples particuliers, sont des actes volontaires. Le souverain ne pense pas qu'aucune force d'ordre supérieur puisse le contraindre à s'occuper des malades, des enfants, des vieillards, des infirmes dépourvus de ressources. S'il le fait, c'est uniquement poussé par des sentiments de pitié, d'humanité, unis aux considérations d'ordre public. Le soutien, que sollicitent les malheureux, leur est-il refusé, ils n'ont aucune voie de recours contre les autorités administratives. Ils possèdent, en un mot, une aptitude illimitée à être secourus ; ils n'y ont aucun droit. Pour le roi comme pour les particuliers, la bienfaisance est un devoir moral ; elle n'est point pour le gouvernement une obligation légale.

Dans les ouvrages théoriques des plus éminents parmi les ministres de la monarchie, comme dans le préambule des actes royaux, il ne faut pas chercher

une autre conception de l'assistance. Turgot reconnaît bien aux pauvres « des droits incontestables sur l'abondance du riche », mais il ne paraît pas donner de signification très précise à cette expression si vague. Il ajoute d'ailleurs immédiatement : « *L'humanité, la religion*, nous font également un devoir de soulager nos semblables dans le malheur. C'est pour accomplir ce devoir indispensable que tant d'établissements de charité ont été élevés dans le monde chrétien » (1). Il paraît donc considérer la bienfaisance comme une vertu : l'on ne voit nulle part dans ses œuvres qu'il en fasse pour les pouvoirs publics une obligation reconnue par la loi.

Les idées de Necker ne sont point différentes. « C'est au gouvernement, interprète et dépositaire de l'harmonie sociale, c'est à lui de faire pour cette classe nombreuse et déshéritée tout ce que l'ordre et la justice permettent... Près des statuts qui fixent les droits des citoyens les uns envers les autres, l'administration saura découvrir encore les devoirs de la société entière envers l'infortune » (2). Cette formule affirme nettement la nécessité de l'intervention du gouvernement dans l'organisation de l'assistance : elle ne semble cependant pas faire de la distribution des secours autre chose qu'un devoir d'humanité ; Necker ne paraît point la considérer comme une obligation que la loi puisse imposer au gouvernement.

Dans la majorité des mémoires et brochures, il ne faut point chercher un autre système. La plupart

1. Article Fondation. *Œuvres*, t. III, p. 238.
2. Necker, ouv. cité, III, ch. XV.

des publicistes, qui envoient leurs travaux au concours de l'Académie de Châlons, se bornent à rechercher les moyens pratiques d'organiser de nouveaux modes de secours. Ils ne songent point à déterminer les principes doctrinaux, qui doivent dominer l'administration de la bienfaisance publique. Quand ils proposent la création de bureaux d'aumône ou d'ateliers pour les indigents, ils s'attachent uniquement à donner un plus large développement à la charité officielle. Ils désirent que le monarque, compatissant davantage aux souffrances des malheureux, s'efforce plus activement de leur porter remède. Ils ne pensent pas que son intervention soit pour lui autre chose qu'un devoir moral : à leurs yeux le souverain doit s'occuper de ses sujets dans la misère, comme un père veille sur ses enfants.

Cependant, depuis le milieu du siècle, apparaît chez quelques écrivains une doctrine nouvelle. Ils jugent que l'assistance des malheureux constitue pour la puissance publique, non seulement un devoir d'humanité, mais aussi une obligation stricte, dont les effets doivent être organisés par la loi. Ils pensent que cette assistance est l'une des fonctions de la société : par suite l'Etat, comme représentant désigné de cette société, doit être tenu d'assurer à chaque catégorie d'indigents les secours qui lui sont nécessaires. Déjà, en 1748, cette mission lui est assignée par Montesquieu. « Quelques aumônes, dit-il, que l'on fait à un homme nu dans les rues, ne remplissent point les obligations de l'Etat, qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable, et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé » (1).

1. Esprit des Lois, livre XXIII, chap. XXIX : des Hôpitaux.

Cette obligation, imposée à l'Etat, a pour conséquence la reconnaissance du droit de l'indigent. Il ne peut en effet exister d'obligation, au sens juridique du mot, si le pauvre appelé à en bénéficier n'a aucun droit à faire valoir. Aussi, en 1765, l'abbé Beaudeau, complétant la pensée de Montesquieu, déclare-t-il : « notre axiome fondamental est que les vrais pauvres ont un *droit réel d'exiger* leur vrai nécessaire : la conclusion immédiate est qu'il faut pour premier objet constater tous leurs besoins, et pour second aviser au moyen d'y fournir » (1). Deux ans plus tard, l'abbé Méry expose, dans des termes un peu différents, une conception semblable. Les indigents « attendent qu'on les couvre et qu'on les nourrisse. Il s'agit de fournir à cette classe de citoyens, qui appartiennent à l'Etat comme les autres, *et qui ont droit d'y vivre*, tous les secours que la raison, aussi bien que l'humanité et l'intérêt même du gouvernement public, exige qu'on leur accorde » (2).

A la veille de la Révolution, cette doctrine, sans devenir entièrement générale, se trouve acceptée par plusieurs des écrivains qui s'occupent des problèmes charitables. L'auteur de l'*Essai sur l'établissement des hôpitaux* la pousse jusqu'à ses conséquences les plus extrêmes. Il estime que l'assistance des malheureux est la première fonction de l'Etat et

1. *Idées d'un citoyen*, p. 155.

2. *L'Ami de ceux qui n'en ont point, ou système économique, politique et moral pour le régime des pauvres et des mendiants dans tout le royaume*, par M. l'abbé M..., prêtre et licencié en théologie, 1767, p. 27. — Bib Nat. R. 43. 679.

sa seule raison d'être. « Du moment où il existe un faible, un pauvre, un opprimé, il a besoin d'une force extérieure qui puisse l'aider, le secourir et le défendre. Cette force est le gouvernement. Le gouvernement n'existe donc que pour les pauvres, les faibles et les opprimés : sans eux on n'aurait jamais eu besoin de l'établir » (1).

Mais cette obligation de secourir, qui est une charge non douteuse de l'Etat, il faut bien se garder de l'étendre au delà de certaines limites. Si la puissance publique, en accordant son aide aux indigents, s'acquitte envers eux d'une *dette*, ils ne doivent point prétendre à des subsides trop élevés. « C'est au *strict nécessaire* que se bornent leurs besoins et leurs droits, et c'est à s'en contenter que le devoir les oblige » En outre, cette mission d'assistance, l'Etat n'a pas à la remplir seul, à l'exclusion de tout autre personne ou de tout autre corps politique. Il n'y a pour lui d'obligation, que lorsque le malheureux ne rencontre pas, auprès de ses parents ou de sa paroisse, le soutien qui lui est indispensable. Ni l'auteur de l'*Essai sur l'établissement des hôpitaux*, ni Dupont de Nemours, dans ses *Idées sur les secours*, ne prétendent que l'Etat doive, en toute occasion, assistance aux pauvres sans ressources. Il n'est tenu d'intervenir qu'à défaut de tout autre soutien assuré aux indigents. L'assistance publique reste donc un supplément apporté aux initiatives privées. « La société ne *doit* à tout individu, même en infirmité, lorsqu'il a une famille ou des liaisons d'amitié, de domicile, d'habitudes, de circonstances qui suppléent à

1. *Essai sur l'établissement des hôpitaux*, p. 4.

une famille qu'une addition aux secours qu'il peut tirer de cette famille » (1). L'intervention de l'Etat est d'ailleurs moins profitable aux malheureux que celle de leurs proches, de leurs amis, de leur paroisse : « Plus le secours vient de loin, moins il vaut, et plus il paraît lourd à ceux qui l'accordent ». Enfin, l'Etat ne possède rien et ne peut qu'établir des impositions. S'il consacre une partie de leur produit à la distribu tion des secours, il ne fait donc que subvenir aux besoins des uns avec les ressources des autres. Il faut, par suite, se bien garder d'étendre, sous prétexte de bienfaisance, au delà du nécessaire les charges de l'Etat, qui sont celles de tous les citoyens (2).

VII

A la veille de la Révolution, se produisent deux ordres de faits, qui montrent combien les idées émises par les publicistes durant la seconde moitié du XVIIIe siècle ont pénétré peu à peu la masse des esprits, se sont répandues dans toutes les parties du royaume, ont gagné les diverses classes de la population. En 1787, la réunion des assemblées provinciales, en 1789 la convocation des trois ordres pour les élections aux Etats généraux, donnent en effet occasion aux conceptions nouvelles de se manifester avec une plus grande force. Maintenant ce ne sont plus seulement quelques penseurs, quelques écrivains qui exposent leur système. Si nombreux soient-ils, les opuscules, les mémoires, publiés depuis qua-

1. *Essai sur l'établissement des hôpitaux*, p. 4.
2. Dupont de Nemours. *Idées sur les secours*, p. 10 à 16.

rante ans, ne constituent que des manifestations individuelles de l'opinion publique, Ils ne font point connaître jusqu'à quel point les théories développées par les écrivains sont acceptées par l'ensemble des citoyens éclairés.

Les comptes rendus des assemblées provinciales, les cahiers de doléances des trois ordres prouvent combien le mouvement réformateur s'est généralisé. Ils montrent avec quelle ardeur une réorganisation de l'assistance est désirée dans toutes les provinces, dans toutes les villes, et jusque dans les bourgs et paroisses rurales. Ils ne contiennent pas beaucoup d'idées qui n'aient été exposées déjà. Ce qui fait leur importance aux yeux de l'historien, ce n'est donc point la nouveauté des projets discutés ou des revendications émises, c'est l'unanimité qui se rencontre partout, chez les membres des assemblées comme chez les électeurs, pour signaler la nécessité des réformes, et proposer un ensemble de mesures semblables à celles déjà préconisées par les publicistes.

Les assemblées provinciales ne paraissent avoir formulé, d'une façon très nette, ni l'obligation sociale d'assister l'indigent, ni le droit au secours. Quand celle de l'Ile-de-France déclare : « La société doit assistance et protection à tous ses membres », quand celle de l'Orléanais ajoute : « Les lois doivent *protéger* le faible, l'indigent, l'infirme, l'homme en un mot qui manque de subsistance, dans quelque état qu'il soit », il est difficile de savoir quel sens précis elles attachent à des formules aussi vagues (1). Entendent-

1. M. Bloch, à qui nous empruntons ces deux citations, leur

elles parler d'une façon générale d'un devoir d'humanité? veulent-elles créer une obligation positive, revêtue d'effets juridiques, au bénéfice du pauvre? reconnaissent-elles le droit de celui-ci ? dans quelles limites lui permettent-elles de l'exercer? Il est peu aisé de répondre à ces questions. Mais une chose bien certaine, c'est qu'elles sont décidées à faire de l'assistance un service public, soit qu'elles veuillent créer des bureaux de charité, placés sous le contrôle immédiat de la municipalité, soit qu'elles veuillent charger les municipalités, nouvellement instituées, de dresser elles-mêmes les rôles d'indigents et de distribuer les secours (1). Dans leur conception, la bienfaisance publique constitue une véritable administration nationale, non une administration royale: ce sont les représentants élus de la population qui en seront chargés, non ceux du gouvernement.

Aux pauvres valides, les assemblées provinciales destinent du travail, ouvrages de voirie, ateliers de charité, distributions d'outils et de matières premières. Aux vieillards, aux infirmes, aux enfants, aux malades, elles donnent des secours gratuits, soit dans leur domicile, sans dans les hôpitaux. Elles punissent enfin les mendiants invétérés et les vagabonds, en les enfermant dans les dépôts, dont elles s'attachent à transformer le régime, et où elles veulent rendre le travail obligatoire.

Les cahiers de doléances, rédigés en 1789 par les électeurs des trois ordres, contiennent fort peu de

---

attribue un sens beaucoup plus précis. Il affirme que les assemblées provinciales ont unanimement proclamé le droit de l'indigent au secours, ouv. cité, livre III, chap. II. § IV.

1. Ile-de-France

déclarations de principes. Il est par conséquent difficile de connaître, dans presque tous les cas, quel fondement doctrinal leurs auteurs assignent à l'assistance, et de savoir dans quelle mesure ils la considèrent comme une obligation pour la société et un droit pour l'indigent. Celui du tiers-état du bailliage de Meudon affirme cependant qu'elle constitue pour la nation un *devoir d'humanité*, en même temps qu'une nécessité d'ordre public (1). Celui du tiers état de Nemours déclare que « tout homme dans l'état d'enfance, impuissance, caducité, infirmité, a *droit* à des secours gratuits de la part des autres hommes » (2). Celui de la paroisse de Clichy, en l'Aunois, exprime, avec moins de netteté, une conception semblable. « Un autre vœu des susdits habitants serait qu'il se trouvât quelques moyens d'assurer la subsistance des vieillards infirmes, des orphelins, des pauvres, qui sont hommes et citoyens, *et qui semblent avoir quelque droit* à la bienfaisance de leur nation » (3). Enfin le cahier de Jouars-Pontchartrain s'efforce de justifier l'obligation de la société. « Par le droit écrit de la nature, *les indigents* ont part à cette production, à cet aliment de l'humanité dont ils font partie, et si la société, en fondant la propriété, a renversé l'ordre naturel, la société, en prenant soin de ceux de ses membres qui, après s'être épuisés pour elle, ne peuvent plus la servir, rétablit l'ordre primitif et *paye*

---

1. Meudon. Tiers-état. *Paris hors les murs*. (*Arch. Parl.*, t. IV.)
2. Nemours. Tiers-état. (*Arch. Parl.*, t. IV.)
3. Clichy en l'Aunois. *Paris hors les murs*. (*Arch. Parl.*, t. IV, p. 445.)

sa dette » (1). Ce sont là les seules affirmations doctrinales que contiennent les cahiers.

Beaucoup d'ailleurs se bornent à des vœux très vagues : ils supplient les Etats généraux de faire disparaître la mendicité et de soulager les vrais pauvres (2). Un grand nombre, cependant, indiquent les moyens de réaliser ces réformes. Dans ce cas, les trois ordres noblesse, clergé, tiers-état, se trouvent d'accord, pour proposer les mêmes mesures de réorganisation. Acceptant un principe fort ancien, ils veulent que l'assistance soit mise à la charge des paroisses. Les pauvres seront tenus de résider, soit dans leur paroisse d'origine, soit dans celle où ils se seront fixés plus tard, et ne pourront s'en écarter pour mendier, sous peine de châtiment (3). Dans chacune, sera organisé un bureau de charité, qui assurera « la subsistance à tout citoyen infirme, hors d'état de travailler », et procurera « du travail et un salaire aux malheureux qui ne trouvent pas cette ressource, en temps de disette et de calamité ». Secours gratuits, fournis dans leur domicile aux vieillards, aux infirmes, aux malades, aux enfants, ateliers de terrassements pour les hommes valides, travaux de filature pour les femmes, voilà ce que les cahiers proposent avec une remarquable concordance (4). Ils demandent

1. Paroisse de Jouars-Pontchartrain. *Paris hors les murs*. (*Arch. Parl.*, t. IV, p. 622.)

2. Voyez par exemple, tiers-état d'Alençon. « Qu'il soit porté une loi prohibitive de la mendicité et relative au soulagement et à l'emploi le plus utile des pauvres de tout genre. » *Arch. Parl.*, t. I.

3. Meudon, tiers-état, art. 12 et 13. *Arch. Parl.*, t. IV.

4. Crépy, clergé. *Arch. Parl.*, t. III, p. 73. — Mâcon, no-

aussi la multiplication des hôtels-Dieu et des hôpitaux. Ils voudraient qu'il existât un de ces établissements, soit dans chaque paroisse (1), soit dans chaque ville (2), soit dans chaque district (3), soit dans chaque bailliage. Enfin ils réclament plus d'humanité, et de justice dans les mesures répressives de la mendicité (4).

Distribuée par l'intermédiaire des hôpitaux ou celui des bureaux de charité, l'assistance constitue, dans les deux cas, un véritable service public. L'administration n'en doit pas être remise aux agents du roi, mais aux représentants élus des citoyens. Les municipalités s'en chargeront elles-mêmes, ou la confieront à des directeurs nommés par elles et toujours renouvelables. Beaucoup de cahiers demandent que les curés prennent part à cette administration. L'ensemble du service sera placé sous la surveillance et le contrôle des assemblées provinciales. Les comptes

---

blesse, *id.*, III, p. 627. — Montargis, tiers-état, *id.*, t. IV, p. 29. — Meudon, tiers-état, *id.*, t. IV.

1. Loudun, clergé, *id.*, t. III, p. 593.

2. Crépy, tiers-état, *id.*, t. III, p. 78.

3. Antony « Paris hors les murs », *id.*, t. IV, p. 299.

4. Amont, clergé. « Qu'il soit pris des mesures efficaces et en même temps compatibles avec l'humanité pour détruire la mendicité, *id.*, t. I, p. 759. — Vesoul, *id.*, p. 775. — Ville de Marchiennes. « Plus de rigueur pour bannir la mendicité, et que chaque paroisse nourrisse ses pauvres». *Id.*, t. III, p. 193. — Nîmes, tiers-état. « Qu'il soit cherché des moyens doux et nullement vexatoires pour abolir la mendicité. » *Id.*, t. IV, p. 243. — Bourg d'Argenteuil. « Qu'il soit pris des mesures plus sages et plus humaines que celles auxquelles on s'est borné jusqu'ici pour arrêter la mendicité et punir les vagabonds », *id.*, t. IV, p. 315.

seront rendus chaque année et portés par l'impression à la connaissance du public. (1)

Une question préoccupe profondément les rédacteurs des cahiers, celle des ressources de la charité. L'un d'entre eux, celui du Bourg d'Ecouen, propose une mesure tout à fait exceptionnelle, que d'ailleurs il est seul à demander, l'aliénation du domaine hospitalier. Les maisons, fermes et autres immeubles « qui, au su de tout le monde, consomment une partie de leurs revenus en réparations et autres frais de régie », seront vendus, et le prix sera employé à l'acquittement « des dettes les plus onéreuses *de l'Etat* ». Les Etats généraux garantiront aux hôpitaux *un revenu supérieur au produit actuel de ces immeubles*. Le paiement leur en sera fait « de trois mois en trois mois, et par avance, sur les premiers fonds des provinces, par privilège et préférence à tous autres objets » (2).

Le plus grand nombre des cahiers proposent, pour accroître les ressources des hôpitaux, non pas l'aliénation de leur domaine, mais l'affectation d'une partie des revenus du clergé au service charitable. La noblesse d'Amiens veut qu'il soit fourni aux besoins des établissements « par une portion suffisante des biens ecclésiastiques, que les circonstances ont pu ou pourraient rendre disponibles » (3). Les bénéfices simples, « sans charge d'âmes », seront sup-

---

1. Aix, tiers-état, *id.*, t. I, p. 696. — Amiens, noblesse, *id.*, t. I, p. 741. — Amons, tiers-état, *id.*, t. I, p. 770. — Aval, tiers-état, *id.*, t. II, p. 145. — Ville de Schlestadt, *id.*, t. III, p. 19. — Evreux, tiers-état, *id.*, t. III, p. 302. — Meudon, tiers-état, *id.*, t. IV.

2. Bourg d'Ecouen, *id.*, t. IV, p. 511.

3. Amiens, *noblesse*, *id.*, t. I, p. 741.

primés et réunis aux hôpitaux. Les évêques seront obligés de procéder à cette opération, « à peine d'y être contraints par la saisie de leur temporel » (1). Des fonds seront également procurés par « l'extinction des communautés religieuses » et par « la réforme de quelques abbayes inutiles et superflues », qui deviendront ainsi profitables à « la partie souffrante de la grande société » (2). Les possesseurs de dîmes seront tenus de fournir des secours, suivant une fixation faite par les états généraux ; les dîmes ont en effet été données au clergé, tout autant pour cette destination que pour la subsistance des ecclésiastiques et la réparation des bénéfices (3).

En plus de ces ressources, quelques cahiers proposent l'établissement d'une taxe spéciale de bienfaisance, qui consistera en un supplément ajouté aux contributions réelles et personnelles. Le tiers-état de Montargis demande aussi que les amendes de police soient applicables aux hôpitaux et bureaux de charité, situés dans les villes où elles auront été prononcées (4). Le roi sera supplié de vouloir bien appli-

1. Besançon, *tiers-état*, t. II, p. 309. Voir également Amons, déjà cité, Aval, Boulonnais, *noblesse*, t. II, p. 425. — Limoux, *tiers-état*, t. II, p. 588 — Nérac, *tiers-état*, t. IV, p. 233.

2. Mâcon, *noblesse*, t. III, p. 627.

3. Le Mans, *tiers-état*, t. III, p. 645. Voir également Bar-le-Duc, *tiers état*. « Le roi sera supplié... d'autoriser les recherches nécessaires pour faire rentrer les hôpitaux et les autres établissements publics, destinés au soulagement des pauvres, dans la jouissance des biens qui leur appartiennent, et dont quelques ordres religieux se sont emparés, sans que lesdits ordres puissent se prévaloir de leur possession, quelque longue qu'elle soit, dès que la destination primitive des biens sera constante. » *Id.*, t. II, p. 194.

4. Montpellier, tiers état. *Id.*, t. IV, p. 51.

quer aux mêmes œuvres celles qui lui appartiendront.

Telles sont les principales revendications que formulent les cahiers des trois ordres, à la veille de la Révolution. Les demandes qu'ils contiennent, sont la dernière et la plus solennelle expression du mouvement de réforme entrepris depuis quarante ans. Il ne s'agit plus de propositions isolées, faites par un certain nombre d'écrivains. Aux manifestations individuelles de l'opinion succèdent les manifestations collectives. C'est le pays tout entier qui proclame avec une remarquable concordance quel besoin profond il éprouve d'une rénovation de l'organisation charitable. Ce sont toutes les classes de la population qui affirment combien sont nécessaires de nouvelles modalités de secours et l'établissement d'un service public d'assistance.

Depuis le milieu du siècle, le gouvernement a fait preuve d'une grande bonne volonté. Il a tenté plusieurs améliorations partielles qui, dans la pratique, sont loin d'avoir toutes été effectuées. Il n'a pas entrepris une transformation d'ensemble, générale et complète, de l'organisation des secours. C'est maintenant à la Révolution, héritière des penseurs qui l'ont précédée, à réaliser les réformes profondes dont la réunion des États généraux ouvre aux yeux de tous la vaste et large perspective.

CHAPITRE III

L'Assemblée Constituante
La doctrine du Comité de mendicité

I. — Les origines du comité de mendicité. — Motion de Malouet. — Les biens du clergé déclarés biens nationaux. — Les brochures de Boncerf et de Lambert. — Lettre de Bailly. — Nomination et composition du comité.
II. — L'activité du comité. — Son enquête sur l'organisation de l'assistance en France et à l'étranger. — La visite des hôpitaux parisiens. — Plan de réforme de l'assistance publique à Paris. — Influence du mouvement de réforme antérieur à la Révolution sur l'œuvre du comité.
III. — Le plan d'assistance nationale. — Moyens de prévenir la misère. — La pauvreté mal inhérent à toute société humaine. — Obligation de la société et droit de l'indigent. — Influence des idées de Rousseau. — Le travail, condition de l'assistance. — Précautions prises contre les dangers du droit au secours. — Place laissée à la bienfaisance privée. — Egalité proportionnelle des secours dans tout le royaume. — Reprise par la nation des biens hospitaliers. — L'assistance municipale et la taxe des pauvres rejetées. — L'assistance, charge nationale. — La « masse commune » des fonds de bienfaisance. — Bases de répartition. — Organisation administrative : rôle des départements, des districts, des municipalités. — Les agences de secours. — Les modalités de secours : enfants, malades, vieillards ; l'assistance à domicile. — Difficultés que soulève l'assistance des indigents valides. — Le droit au travail repoussé par le comité. — Le domicile de secours. — La lutte contre la mendicité : esprit nouveau des mesures de répression. — Les ressources de la charité : estimation des sommes annuelles nécessaires à l'ensemble du service.

IV. — Craintes soulevées par le projet de nationalisation des biens hospitaliers. — Modifications apportées par le comité à son système. — Le vote de la Constitution : article relatif aux secours publics. — L'assemblée se sépare sans avoir discuté les plans du comité.

I

Si nombreux et pressants que fussent les vœux des électeurs, invitant les représentants du pays à rechercher les moyens de secourir les indigents, les nouveaux députés parurent d'abord peu disposés à s'occuper de l'organisation de l'assistance publique. C'est en vain que, dès le 3 août 1789, Malouet s'efforça d'appeler l'attention de ses collègues sur les périls et les désordres momentanés, que faisaient craindre les premières mesures prises par l'assemblée. En vain, il leur fit remarquer que le désœuvrement d'un grand nombre de salariés, la diminution du travail et des moyens de subsistance, mal funeste dont on se plaignait déjà, allait bientôt s'aggraver par la disparition des gages et salaires d'une multitude d'hommes, employés, ouvriers, domestiques, « qui subsistaient ou directement ou indirectement de la solde des abus, ou des fonctions publiques, ou de divers revenus », que l'on était décidé à supprimer ou à réduire. Bien inutilement, il montra que l'immense effort de l'assemblée, pour rénover les institutions du pays, devait si l'on ne prenait pas les précautions indispensables, accroître infailliblement le manque d'ouvrage, la mendicité et la misère. Il eut beau proposer la création dans chaque bourg, village ou paroisse des grandes villes de « bureaux de secours et de travail », reliés à des « bureaux de

répartition provinciaux » et à un bureau général de surveillance, « permanent à la suite de l'assemblée », c'est à peine si les députés voulurent écouter sa motion (1).

A vrai dire, l'Assemblée était alors aux prises avec de trop graves difficultés, de trop redoutables problèmes, pour s'occuper utilement du mode le plus avantageux de distribution des secours ou de la meilleure organisation des hôpitaux. Ce qui était nécessaire, avant tout, dans ces premiers mois de révolution, où, sous l'irrésistible élan de tout un peuple, vers la liberté, s'écroulait la France de l'ancien régime, c'était d'assurer à l'Etat des ressources immédiates, afin d'échapper à la faillite et à la banqueroute qui menaçaient la cause de l'affranchissement national. Il ne pouvait être question encore de créer des institutions qui eussent accru les charges de l'Etat.

Ces ressources indispensables, l'Assemblée se les procura en déclarant biens nationaux les domaines du clergé, grande et féconde mesure qui, en affermissant le crédit de l'Etat, en lui permettant de faire face à ses engagements, assura, dans ces premiers mois de troubles et d'inquiétude, le triomphe de la Révolution et des idées modernes. Mais ces propriétés ecclésiastiques, elles provenaient pour la plupart de dons ou de fondations, elles étaient grevées de charges, elles avaient une destination particulière. Pour que la mainmise de l'Etat ne fût pas une spoliation brutale, il fallait que les obligations supportées par ces biens fussent remplies, dans la mesure où elles

---

1. *Arch. parlem.*, 1re série, t. VIII, p. 338, 339.

seraient jugées légitimes, « ou par eux ou par un équivalent quelconque » (1). Ils contribuaient à l'entretien de nombreux établissements de bienfaisance, créés par le clergé. L'Etat devait donc prendre à son compte, non seulement les dépenses du culte, mais encore celle des hôpitaux, ateliers de secours, bureaux d'aumônes, dont les ressources étaient fournies par les revenus ecclésiastiques. L'église prétendait que l'on allait réduire à la dernière misère les pauvres et les malheureux qui vivaient de charités pieuses. En assumant la mission de venir en aide à ces indigents, l'Etat détruisait toutes ces objections. « On nous parle des pauvres, s'écria Chapelier... La nation établira dans ces maisons de prière et de repos des ateliers, utiles à l'Etat, où l'infortuné trouvera la subsistance avec le travail. Il n'y aura plus de pauvres que ceux qui voudront l'être ». Quand, après une longue discussion, l'Assemblée décréta, le 2 novembre 1789, que tous les biens ecclésiastiques étaient à la disposition de la nation, elle prit dans le texte même du décret, l'engagement de « pourvoir, d'une manière convenable, aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et *au soulagement des pauvres* » (2).

Ainsi l'acte même qui lui procurait les ressources indispensables, obligeait la Révolution à secourir les indigents, les infirmes, les malades. Néanmoins, avant que l'Assemblée nationale se décidât à rechercher les moyens de réorganiser l'assistance publique, il fallut que plus d'une fois on lui rappelât combien

1. Motion de Talleyrand.
2. Voir. Jaurès *Histoire socialiste*, t. I, p. 436 à 456.

était immense le nombre des pauvres, combien urgente la nécessité de leur fournir aide et soutien.

Le 2 décembre 1789, une députation du district de Saint-Etienne du Mont demandait à la Commune de Paris de provoquer un décret de l'Assemblée nationale au sujet des pauvres ouvriers et des mendiants (1). Le surlendemain, un député du même district déposait sur le bureau de la Constituante un mémoire de Boncerf, membre de la Société royale d'agriculture, trésorier du district, sur *la nécessité et les moyens d'occuper avantageusement tous les gros ouvriers* (2). « Les premiers créanciers de la nation, disait ce mémoire, sont les bras qui demandent de l'ouvrage et la terre qui attend des bras. Or les travaux à accomplir sont immenses », les habitants des campagnes composent les neuf dixièmes de la population. « Ils ne sont plus serfs ; qu'y ont-ils gagné ? S'ils ne sont plus attachés à la glèbe, s'ils ne sont plus meubles d'un maître qui, quel qu'il fût, avait du moins intérêt à leur conservation, s'ils sont libres et par conséquent citoyens, de quel avantage ce beau titre, cette apparente liberté sont-ils pour eux (3) ? »

Dans un autre mémoire, Lambert, inspecteur des apprentis des diverses maisons de l'Hôpital Général, déclarait qu'il ne pouvait y avoir de sûreté, ni pour l'Etat, ni pour les particuliers, dans un malheureux ordre de choses qui n'était en réalité « qu'une

1. Sigismond Lacroix. *Actes de la Commune de Paris pendant la Révolution*, t. III, p. 96.

2. *Id.*, p. 117 et 118.

3. *De la nécessité et des moyens d'occuper avantageusement tous les gros ouvriers*, p. 14. — Bib. nat. Lb 40 318.

grande pépinière de pauvres et de mendiants ». Il demandait à l'Assemblée de former un comité « pour appliquer d'une manière spéciale à la protection et à la conservation de la classe non-propriétaire les grands principes de justice, décrétés dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et dans la constitution » (1). Ce mémoire était accompagné d'une lettre de Fréteau Just, ancien président de la Constituante qui, en termes fort louangeurs, le recommandait aux représentants de la Commune, et les invitait à intervenir auprès de l'Assemblée nationale, pour la décider à prendre en considération la proposition de Lambert. « Si les circonstances de l'hiver, disait cette lettre, les craintes dont on a été justement agité, le danger de voir compromis par les efforts des capitalistes l'antique patrimoine des pauvres, enfin l'opportunité de la première réunion de la nation, si tout cela ne prépare pas le succès des démarches d'un corps aussi imposant que la Commune de Paris, la chose est peut-être manquée ou, au moins, reculée pour longtemps ».

Le 18 décembre, la Commune, flattée sans doute de cette lettre, convaincue d'ailleurs de la nécessité d'empêcher les ennemis du bien public de se préva-

---

1. *Adresse à l'Assemblée nationale, pour sauver le droit du pauvre et pour rétablir le calme et la tranquillité publique.* Arch. nat. AD, XIV, 10.

Il existait déjà plusieurs brochures du même auteur : *Précis de vues générales en faveur de ceux qui n'ont rien pour les mettre sous la sauvegarde de la bienfaisance publique et de la Constitution de l'Etat*, 1787. Bib. Nat. Lb [39] 6878.

Cahier des pauvres, 1789. Bib. Nat. Lb [39] 1588.

Supplique au roi et aux Etats généraux, 1789. Lb [39] 1709.

loir de l'interruption des travaux et des progrès de la misère, décide d'envoyer six députés à l'Assemblée nationale, pour la supplier, au nom de la tranquillité publique, du repos de l'État, du bonheur des ouvriers et des indigents, de « prendre dans la plus haute considération » les mémoires de Boncerf et de Lambert (1). Le 22 décembre, cette députation introduite, une courte délibération s'engage à la Constituante. Guillotin lit un arrêté soumettant à la sagesse des représentants les plans de Boncerf et Lambert. De Virieu propose la nomination d'une commission de sept membres, chargée d'étudier les mémoires présentés et d'en faire rapport. Mais Pétion observe que l'Assemblée, manquant de moyens actifs pour secourir utilement les pauvres, ne doit pas se mêler de projets étrangers à son pouvoir, et les deux mémoires sont renvoyés au comité d'agriculture (2).

Le 11 janvier 1790, Lambert revient à la charge, adresse à l'Assemblée une pétition, réclame à nouveau la formation d'un comité d'assistance publique. « Est-ce l'arbitraire, s'écrie-t-il, qui réglera

---

1. Sigismond Lacroix, ouv. cité, t. III, p. 203.

2. *Archives Parlementaires*, t. X, p. 719.

Nous n'indiquons ici que les mémoires de Boncerf et de Lambert, à cause de l'importance que leur donne l'intervention de la Commune et le rôle qu'ils ont joué dans la formation du comité de mendicité. D'autres brochures sur l'assistance publique avaient été déposées à la même époque sur le bureau de l'Assemblée : Citons le *Projet de décret sur les secours aux malades dans les provinces*, par Fromont, maître en chirurgie, *Arch. Parl.*, t. IX, p. 340 et le mémoire de Dutramblay de Rudelle, maître des comptes. *Arch. Parl.*, t. X, p. 327 et suiv.

les pauvres d'un bout du royaume à l'autre? ou bien une salutaire uniformité de vues et de principes, fixera-t-elle à cet égard les incertitudes?... Substituer l'obéissance à l'insubordination, le bon ordre à l'insurrection et à l'anarchie, par un régime à la fois bienfaisant et sévère, dont la justice et la miséricorde soit la base, qui puisse rallier à l'ordre tous les bons citoyens qui ne sont que séduits... tel serait l'objet du comité en question... Pour peu qu'on daigne réfléchir, combien ceux qui n'ont rien sont plus nombreux que les riches, encore une fois, on ne dira certainement pas que ce comité ne puisse être dans le sein de l'Assemblée qu'un hors-d'œuvre, dont on ne puisse rien se promettre (1).

Les députés néanmoins paraissaient peu disposés à donner suite à ces propositions. Il fallut que Bailly, maire de Paris, intervint à son tour, et sollicitât en faveur des indigents de la capitale la charité personnelle des représentants. Le 21 décembre 1789 avait paru dans le *Spectateur national* une lettre d'un citoyen du district des Mathurins qui signalait la profonde misère des pauvres, et proposait d'ouvrir pendant les mois les plus froids, décembre, janvier, février et mars, une souscription volontaire parmi les personnes aisées de Paris. Les cotisations devaient être versées à Bailly, qui en répartirait le produit entre les curés des paroisses (2). Celui-ci, ayant adhéré à ce projet, confia à M. Dufour, secrétaire de la mairie, la mission de recevoir les fonds et demanda aux membres de l'Assemblée constituante

1. Tuébey. *L'assistance publique à Paris pendant la Révolution*, t. I, n° 3.
2. Bloch, ouv. cité, p. 425.

de vouloir bien prendre part à la souscription. « La misère, leur écrivit-il, est extrême à Paris : le travail manque et une infinité d'honnêtes ouvriers sont réduits au désespoir... Je prends donc la liberté de recommander mes pauvres à la charité de MM. les députés : ils seront touchés de ces maux et comme hommes d'Etat, et comme hommes sensibles ; leurs décisions sont des lois, leurs bienfaits seront des exemples (1). »

Après lecture de cette lettre, Barnave demande la nomination de quatre commissaires, pour recevoir les dons que les membres de l'Assemblée « sont disposés à faire en faveur des pauvres de la capitale », et pour remettre les sommes produites à la municipalité, chargée d'en régler l'emploi et la distribution. De Faye, évêque d'Oléron, propose l'abandon par chaque député du quart de ses honoraires. Le duc de La Rochefoucauld-Liancourt intervient alors, et, généralisant le débat, s'oppose à la taxation, mesure injuste et arbitraire, la quotité du secours devant être proportionnée aux moyens de chacun, et par conséquent à sa volonté. Il soutient d'ailleurs la proposition de Barnave, mais demande par amendement que les membres du comité soient chargés de présenter à l'Assemblée des vues sur les moyens de détruire la mendicité (2).

La motion est adoptée, et, le 30 janvier 1790, la Constituante désigne quatre commissaires. Ce sont le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, de Coulmiers, abbé d'Abbécourt, Prieur, et Massieu, curé de Cergy. Le 17 mars, le comité demande l'adjonction de six

1. *Arch. Parl.*, t. XI, p. 258. — Tuétey, t. I, nº .
2. *Arch. Parl.*, t. XI, p. 265.

nouveaux membres. Les représentants choisissent Decretot, Guillotin, David curé, l'abbé de Bonnefoy, de Colbert-Seignelay, évêque de Rodez. Barère et de Virieu sont nommés suppléants.

Le comité de mendicité est dès lors constitué (1). Bientôt il va devenir l'un des organes les plus importants de l'Assemblée.

II

Aussitôt élus, les membres du comité se mettent à l'œuvre. Dès leur première réunion, le 2 février 1790, ils invitent M. de Montlinot, directeur du dépôt de Soissons, à assister aux séances, pour y faire part de ses connaissances sur la mendicité. Le 17 février, sur les témoignages flatteurs que rend M. de Montlinot des lumières de MM. Thouret (2), Boncerf et du Tremblay de Rubelle, ils leur écrivent à tous trois pour les engager à partager leurs travaux, à titre d'« agrégés externes » du comité. Un peu plus tard, ils s'assurent encore le concours de MM. Lambert, auteur de plusieurs brochures sur la mendicité, de la Millière, commissaire du roi pour les hôpitaux, et Perisse du Luc, député.

1. Le nom donné au comité est à remarquer. Plus tard la Législative et la Convention nommeront un comité, chargé des mêmes attributions et l'appelleront comité des secours publics. Le terme employé par la Constituante montre combien, à l'origine de ce comité, qui va bientôt proclamer les droits du pauvre et les obligations de la société, les préoccupations d'ordre public et de police, héritées de l'ancien régime, sont encore puissantes.

2. Thouret s'était spécialement occupé comme membre de l'assemblée provinciale de la Haute-Normandie de l'organisation des secours publics. Voir Bloch, ouv. cité, p. 388.

Le 26 avril, il choisissent pour président le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, que son autorité dans l'Assemblée, son amour du bien public, son instruction étendue, ses idées libérales et surtout sa réputation bien établie de philanthrope, désignaient pour remplir dignement ces fonctions (1). Ils nomment vice-président l'évêque de Rodez, secrétaires Bonnefoy et Prieur. Le même jour, afin de faciliter le travail, ils divisent le comité en sept sections : les unes doivent s'occuper des diverses catégories d'indigents, enfants trouvés, malades, pauvres valides, vieillards et infirmes, les autres des moyens de correction, de l'administration, des fonds et ressources, enfin des extraits d'ouvrages (2).

Depuis le 2 février 1790 jusqu'au 25 septembre 1791, date de la dernière réunion, l'activité du comité est immense. Il s'assemble trois fois par semaine ; parfois il tient deux séances dans la même journée.

Il pense, fort justement, que la réforme des secours publics ne peut être accomplie, que si l'on réunit, sur les modes d'assistance pratiqués en France ou à l'étranger, une grande masse de renseignements, permettant d'apprécier avec précision les avantages et les inconvénients de chaque système. Il juge qu'aucune amélioration ne peut être introduite dans le sort des indigents, avant de connaître exactement le

---

1. Voir *Un philanthrope d'autrefois. La Rochefoucauld-Liancourt*, par Ferdinand Dreyfus. Le chapitre IV de cet ouvrage est consacré tout entier au plan d'assistance du Comité de mendicité:

2. *Procès-verbal des séances du comité de mendicité et de ses décisions*, Arch. nat. A F1, 15.

nombre de ces malheureux, leur proportion par rapport au chiffre de la population, l'étendue de leurs besoins, les dépenses occasionnées par l'entretien de chacun d'eux. Aussi multiplie-t-il ses efforts pour réunir tous les éléments d'une vaste documentation. Il invite le garde des Sceaux, le contrôleur général des finances, à lui fournir toutes les pièces utiles qui peuvent se trouver en leur possession. S'il n'est pas répondu assez rapidement à ses questions, il ne craint pas de revenir à la charge, et de prier les ministres « de porter une attention plus particulière à toutes les demandes qui pourront être faites par le comité ». Il cherche des renseignements auprès des intendants, auprès des directeurs des dépôts de mendicité. Il espère s'en faire donner par les députés qui, s'étant d'aventure absentés de Paris, pour aller dans leurs circonscriptions, ont pu s'en procurer sur place. Il écrit aux administrateurs des hôpitaux de Paris et des grandes villes du royaume. Il reçoit en réponse des documents fort détaillés, concernant les établissements parisiens : Hôtel-Dieu, Hôpital Général, Enfants-Trouvés ; il en reçoit également du bureau de la charité de Lille, de l'Hôtel-Dieu de Lyon, de l'Hôpital Général de Toulouse, etc. Quand les départements sont formés, il adresse une circulaire aux directoires, pour les interroger sur les administrations hospitalières, les fondations religieuses, les bureaux de charité, les œuvres privées, les maisons de correction (1).

1. A titre d'exemple, nous croyons intéressant d'indiquer les questions posées aux directoires de département. On a trop souvent tendance à reprocher aux hommes de la Révolution d'avoir été uniquement des théoriciens abstraits. Certes, les idées

En même temps, il étudie l'organisation de l'assistance en pays étranger. Par l'intermédiaire de La Rochefoucauld-Liancourt, il écrit au docteur Hunter pour le questionner sur les hôpitaux de fous d'York. N'obtenant point de réponse, il demande les mêmes renseignements au docteur Price, et l'invite en même temps à donner quelques indications sur les maisons de « bâtards ». Il fait traduire les documents anglais sur l'administration des pauvres dans les maisons d'industrie du comté de Suffolk. Il invite M. l'abbé

---

générales tiennent une grande place dans le plan d'assistance du comité, mais, à côté d'elles, les éléments d'information précise jouent aussi un large rôle. Il s'est rarement trouvé des législateurs ayant réuni sur une question plus de connaissances exactes que l'a fait le comité de mendicité. Il demande aux directoires « l'état des hôpitaux et hôtels-Dieu contenus dans leurs limites, la distinction de ces hôpitaux et hôtels-Dieu, le nombre de malheureux qu'ils assistent, des officiers et employés qui les desservent, de l'ensemble et de la nature de leurs revenus, leur administration. Les directoires en useront de même pour tous les fonds affectés dans leur enceinte aux charités, distributions, secours de toute espèce fondés ou non fondés. Ils feront connaître les diverses natures de ces fondations, si elles portent ou non des clauses expresses, à quelles charges elles sont soumises. Ils instruiront l'Assemblée nationale s'il se trouve dans leur ressort des biens appartenant à des maladreries, aux ordres hospitaliers, à des pèlerins ; ils en feront connaître la nature et la valeur, ils rendront compte de l'état des maisons de mendicité, de celui des prisons, de leur grandeur, de leur solidité, de leur salubrité, des moyens par lesquels elles pourraient être rendues saines, si elles ne le sont pas, et recueilleront toutes les lumières qui pourront faciliter à l'Assemblée les moyens de remplir la tâche qu'elle s'est proposée. » Procès-verbal, séance du 5 juillet 1790. — Instructions concernant les fonctions des assemblées administratives, 12-20 août 1790, chap. VII.

Desaulnois, garde de la bibliothèque du roi, à communiquer à ses membres le règlement de l'hôpital de Sainte-Marie la Neuve de Florence (1).

Désireux de connaître toutes les opinions, il se procure un grand nombre des mémoires publiés avant la Révolution sur les pauvres et sur la mendicité. Il reçoit ceux qui paraissent en 1790 et 1791 ; il en écoute la lecture, ou tout au moins se les fait résumer ; au besoin, il invite l'auteur à venir en séance développer ses idées (2). Aucun moyen de secourir la classe indigente ne lui demeure indifférent. Un ingénieur croit-il possible d'occuper des ouvriers sans travail par l'établissement d'un canal de Saint-Maur à Paris, il le prie de préciser son plan, d'exposer ses moyens d'exécution, il adopte son projet et le recommande vivement à la municipalité. Reçoit-il le travail de M. Duvillard sur le placement des épargnes, ou celui de M. Lafarge sur la création de rentes viagères, il s'attache à bien comprendre ces études, basées sur la théorie des probabilités, et, de peur de se tromper dans son propre jugement, demande l'avis de l'Académie des Sciences, ne vou-

---

1. *Procès-verbal.* Arch. nat. A F_1 15.

2. Il serait fastidieux de vouloir énumérer toutes les études ou tous les mémoires présentés au comité. Citons seulement : le *Plan pour la suppression de l'Hôtel-Dieu et l'établissement de neuf hospices*, par le sieur Nicolson, avocat (17 mai 1790), et le : *Projet économique de réforme et d'arrangement pour l'Hôtel-Dieu*, par le sieur Yvon, médecin à Saint-Germain en Laye (12 juin 1790). Ces deux mémoires ayant été reproduits par Tuétey, ouv. cité, t. I, nos 45 et 47, il est facile d'en prendre connaissance.

lant pas recommander à la légère à la classe ouvrière ces combinaisons de prévoyance et de mutualité (1).

Enfin, dès le 26 avril 1790, jugeant indispensable de se rendre compte par lui-même du fonctionnement des établissements hospitaliers, il décide d'envoyer un certain nombre de ses membres visiter les hôpitaux de la capitale. La Rochefoucauld-Liancourt, Massieux, Decrétot, parcourent les différentes maisons de l'Hôpital Général ; Colbert-Seignelay et Guillotin vont à Saint-Louis, à l'Hôtel-Dieu, aux Incurables, à la Charité, à la maison royale de santé, etc. Ils étudient l'organisation de ces établissements, pensant y découvrir une « masse d'avantages ou d'abus précieux à examiner avec attention », et dont l'observation réfléchie pourrait être utile à leurs

1. Les calculs de M. Duvillard ayant obtenu l'approbation de l'Académie, le comité s'en est inspiré pour proposer, à titre d'exemple, à la fin de son quatrième rapport, quatre modes de placement des épargnes : 1° placement conservant la propriété du fonds à celui qui place et à ses héritiers ; 2° placement où les fonds se perdent par la mort de celui qui a placé, mais se bonifient par les chances de mortalité ; 3° placement uniquement fait en faveur des héritiers ; 4° placement en faveur de ceux qui voudraient s'assurer dans les villes des secours de maladie et de vieillesse. — Le projet de M. Lafarge avait été renvoyé au comité par l'Assemblée. Il consistait dans la création d'actions de 90 livres, payables en dix ans, à raison de 9 livres par an. Les arrérages n'auraient commencé à être touchés qu'au bout de dix ans : les actionnaires, alors survivants, auraient seuls eu part aux actions, divisées en lots de 50 et de 100 livres de rente. Ce plan fut condamné par l'Académie. « On ne doit, écrivit Condorcet, ni préférence ni encouragement à ceux qui présentent sous une mauvaise forme ce qui est imprimé et exécuté depuis longtemps sous des formes meilleures. » Le projet fut repoussé par l'Assemblée. Procès-verbal et *Arch. Parl.*, XXIII.

travaux. Ils font à l'Assemblée le rapport de ces visites.

Ces rapports sont la plus formelle, mais la plus juste condamnation des administrations hospitalières, qui ont accumulé à plaisir les erreurs et les fautes, se sont engourdies dans la plus déplorable routine, se sont habituées à considérer les abus comme inévitables, comme nécessités par la force des choses, ou même ont perdu par l'accoutumance la faculté de les discerner. « Chaque pas fait dans les hôpitaux, déclare le duc de Liancourt, persuade davantage que ces maisons sont l'asile des préjugés qui s'y conservent, bien après qu'ils ont disparu du reste du monde. » D'ailleurs, si par extraordinaire les administrateurs paraissent décidés à tenter quelques réformes, les religieuses s'y opposent ; de là scandales et troubles, ainsi qu'il est arrivé notamment à l'Hôtel-Dieu, d'où une lutte intestine « a banni la soumission et la paix qui sont si désirables dans la conduite d'un établissement aussi important » (1).

1. *Suite du rapport fait au nom du comité de mendicité, des visites faites dans les divers hôpitaux de Paris,* p. 9.

Les administrateurs de l'Hôtel-Dieu avaient, vers la fin de 1788, décidé un certain nombre de modifications dans la salle Saint-Paul. Ils se heurtèrent à une vive résistance de la part des religieuses, qui engagèrent une instance au Parlement. Necker dut adresser une lettre au procureur général Joly de Fleury, pour le prier de faire cesser l'opposition des sœurs. « Il me paraît, écrivit-il, contre tous les principes de l'administration des établissements de charité que des religieuses, qui doivent être uniquement vouées au service des pauvres, puissent s'arroger une autorité temporelle, et arrêter l'exécution de ce qui a été délibéré par les administrateurs, et par ceux-là seuls à qui une pareille autorité doive appartenir. » Tuétey, ouv. cité, t. I, n°s 35, 39.

Partout s'étalent la plus dégoutante malpropreté, le plus répugnant défaut d'hygiène. Les dortoirs sont véritablement hideux. A la Salpêtrière, les femmes vivent dans « des cloaques infects qui doivent receler des germes de putridité. » La gale y règne en permanence : il n'est pas d'indigente qui ne l'ait ou ne soit prête à la recevoir. Dans des salles étroites et basses, les lits sont amoncelés ; dans chacun couchent trois ou quatre malheureuses. A Bicêtre, pour être seul dans un lit, il faut payer ce droit 50 écus. A l'Hôtel-Dieu, malgré les ordres du roi, plusieurs malades sont encore réunis sous les mêmes couvertures, « s'agitant, s'échauffant mutuellement, tourmentés de leurs propres maux et des plaintes douloureuses de leurs tristes compagnons ». A Bicêtre, il n'y a pas encore d'infirmeries pour les « bons pauvres » (1) ; les indigents, s'ils tombent malades, sont conduits à l'Hôtel-Dieu. Quelles que soient la rigueur de la saison, la nature de la maladie, ils sont entassés dans un tombereau non suspendu, ou transportés sur des brancards à bras, par des vieillards que leur manque de forces oblige sans cesse à s'arrêter en chemin : beaucoup succombent pendant le trajet.

Dans ces maisons, où la même situation devrait être faite à tous les hospitalisés, où pour tous les soins devraient être égaux, règne la plus révoltante

---

1. En 1870, le roi avait ordonné la construction d'infirmeries dans toutes les maisons de l'Hôpital Général. Au début de la Révolution, il n'avait encore été possible d'en organiser qu'une seule, celle de la Salpêtrière, qui était en activité depuis le 20 juin 1787. *Arch. Parlem.*, t. XX, p. 543.

inégalité. A Bicêtre, on reçoit des pensionnaires payant 300 ou 400 livres : cette somme leur vaut des aliments plus abondants et mieux choisis. Cette nourriture leur est servie auprès des pauvres, qui, ne donnant rien, sont plus mal entretenus. A la Salpêtrière, les indigentes, qui, trop malheureuses pour gratifier de 2 ou 3 liards les filles de service, ne peuvent faire augmenter leurs portions, et sont réduites à l'ordinaire de l'établissement, « éprouvent un tel besoin, qu'elles ramassent dans les cours des débris d'oignons, de choux, de légumes ». Dans ce même hospice, a côté des enfants ou jeunes filles admises gratuitement, il en est qui versent quelque argent aux sœurs officières : elles sont leurs « bijoux », mieux soignées, mieux nourries, mieux vêtues, mieux parées que les autres. A l'hôpital du Saint-Esprit, destiné cependant à des orphelins absosument pauvres, les enfants ne sont reçus que moyennant paiement de 240 livres.

Dans tous ces établissements, on n'a pas le souci de faire travailler les indigents, on les laisse croupir dans l'oisiveté et la fainéantise. A Bicêtre, à la Salpêtrière, les bons pauvres n'ont d'autre occupation que la promenade dans les cours. Les enfants eux-mêmes, qu'il serait indispensable de munir d'un gagne-pain, on se contente de leur apprendre le catéchisme. Il est vrai qu'à l'hôpital du Saint-Esprit, on leur donne l'instruction religieuse durant cinq heures tous les jours, et ce genre d'éducation se poursuit pendant douze ans. Dans cette même maison, on envoie les plus grands figurer aux enterrements, les accoutumant ainsi à « jouer à côté des cadavres et des cérémonies les plus tristes de la religion ». Après

une telle enfance, ceux que l'on place plus tard en apprentissage, sous la surveillance d'un seul inspecteur, désertent, abandonnent les ateliers, se font mendiants et vagabonds.

Bicêtre et la Salpêtrière, à côté des indigents, renferment aussi des condamnés. Le régime des quartiers de correction atteint le comble de l'horreur. Rien n'est fait pour adoucir le sort des détenus. Rien n'est tenté pour leur amélioration et leur relèvement. Les salles communes sont des lieux de corruption nécessaire. « Celui qui n'y arrive que coupable d'une faute en sort infecté de tous les vices et avec la plus profonde empreinte de tous les crimes ». Dans l'infirmerie, de malheureux gamins, emprisonnés pour quelque pécadille, sont réunis avec les pires criminels. Ces misérables se font un jeu de corrompre ces enfants « qui présentaient tant de moyens d'être remis dans le chemin de la probité et de l'honneur ». S'il en est parmi les prisonniers de trop indisciplinés, ils peuvent être, à la volonté de l'économe, jetés dans des cachots à 15 pieds sous terre, chargés de chaînes, et oubliés là pendant des années. Un nommé Duchâtelet, compagnon de Cartouche, y a passé trente-sept ans. L'indignation du duc de Liancourt fut si forte à la vue de ces « abîmes affreux » qu'il instruisit lui-même le roi de leur existence. Louis XVI ordonna qu'ils fussent comblés à ses frais (1).

---

1. Le comité de mendicité fit tous ses efforts pour adoucir la situation des prisonniers de Bicêtre. Le 5 septembre 1790, il écrivit à M. Duport du Tertre, ministre de la Justice, afin d'appeler son attention sur les souffrances de ces malheureux.

Il serait fastidieux de suivre les membres du comité dans tous les établissements hospitaliers de la capitale, à Sainte-Anne, aux Convalescents, à Charenton, à l'hôpital de Saint-Sulpice et du Gros-Caillou. Nul abus n'échappe à leur vigilance, ne trouve grâce devant leur sévère critique.

A la suite de ces visites, La Rochefoucauld-Liancourt élabora un plan de réforme de l'assistance publique parisienne. Ce projet, l'Assemblée nationale prête à clôturer sa session, n'eut pas le loisir de le discuter, mais, sur la proposition de Chapelier, elle en ordonna l'impression. Il ne présente guère qu'un intérêt documentaire, bien que le directoire de Paris ait témoigné le désir de le voir exécuter.

La population qu'il faudra assister ne dépassera certainement jamais un dixième des habitants ; il faut tout au plus l'évaluer, pour Paris, à soixante mille personnes ; parmi elles, il y aura environ six mille malades chaque année. Les indigents seront autant que possible secourus à domicile. Ce genre de secours dépend essentiellement de l'établissement de chirurgiens, payés pour soigner les pauvres. Il y en aura un par section. Les malades, qui ne pourront être traités dans leur demeure, seront conduits dans les hospices. Il en sera créé en principe

---

« La rigueur du traitement dans la punition d'un délit n'ayant pour objet que la correction du coupable et l'intérêt public, toute détention pour la vie doit au moins être accompagnée de toutes les douceurs dont elle est susceptible, parce que le malheureux, condamné à une perpétuelle prison, n'a plus d'espoir, et que la société n'attend rien de son amendement ». Procès-verbal. *Arch. Nat.* A. F. 15.

un pour quatre sections, pourvu de 150 à 200 lits. Ces hôpitaux de sections secourront complètement les malades domiciliés, les maladies communes, les accidents ordinaires. Mais il faut un asile aux non domiciliés, aux malheureux, quels qu'ils soient, quand ils souffrent et n'ont pas les moyens de se soulager. Il faut aussi de grandes écoles pour la médecine : « ce n'est que dans de grands hôpitaux, que les moyens d'observation, se trouvant réunis, et dans un moins grand espace, et sur une plus grande variété de sujets, rendent l'instruction plus complète ». Il faudra donc édifier à Paris deux grands établissements, pouvant contenir chacun 700 à 800 malades. Il faudra aussi deux maisons de convalescence, car les indigents, s'ils sont gardés à l'hôpital après leur rétablissement, sont exposés à contracter de nouvelles affections, et s'ils sont renvoyés immédiatement chez eux, se remettent trop tôt au travail ; d'où de fréquentes rechutes. Il sera nécessaire encore d'établir des hôpitaux spéciaux, un pour l'inoculation, deux pour les vénériens, pouvant abriter dans l'année 2000 malades, deux pour les fous. Ces derniers n'ont pas encore été traités en France ; on s'est contenté de les enfermer. « L'expérience prouve cependant, dans les nations voisines, qu'un grand nombre de fous peut être rendu à la raison par des traitements appropriés, par un régime convenable, par des soins doux, attentifs et consolants, tandis que la dureté, avec laquelle ils ne sont que trop fréquemment traités en France, les rend incurables et malheureux ».

Les secours, organisés dans les départements pour les enfants trouvés, diminueront sans doute le nom-

bre de ceux, qui sont exposés dans la capitale. Cependant, il y en aura proportionnellement toujours plus à Paris, que dans les autres parties du royaume. Ils seront placés à la campagne, élevés par des familles rurales. Il n'en faudra pas moins créer à Paris un établissement, pour les recueillir au moment de l'abandon, recevoir ceux qui seraient renvoyés dans la ville, donner une éducation plus soignée aux sujets d'élite. La maison de la Pitié et autres semblables seront supprimées.

Trois hospices seront gratuitement ouverts aux vieillards et aux infirmes pauvres des deux sexes. Afin de favoriser l'esprit d'économie, des maisons de santé et de retraite seront instituées : on y donnera, à un prix très bas, « des secours plus commodes que ceux reçus dans les hospices gratuits ». Des établissements de prévoyance seront fondés ; il serait même très important, que l'administration du département de Paris fît des avances, pour en mettre dès l'année 1791 au moins un partiellement en activité. Il faudra aussi multiplier les moyens de placer avantageusement les épargnes. Enfin, pour compléter cette organisation, il sera nécessaire d'établir deux maisons de correction pour les mendiants et les vagabonds. Les détenus y seront habitués à l'application et au travail.

Cette vaste administration sera placée sous la haute direction du directoire de département. Il nommera un conseil de 8 personnes qui sera son premier moyen d'exécution. Sous l'autorité de ce conseil, des comités de 4 membres, nommés par la commune de Paris, auront chacun l'inspection, la police et la conduite d'un établissement hospitalier (1).

1. *Rapport sur la nouvelle distribution des secours proposés*

Ce projet très complet, qui établit d'avance les prévisions de dépenses, qui choisit l'emplacement de chaque hôpital, est simplement une partie, et non la plus importante, du vaste plan de réorganisation de l'assistance publique, élaboré par le comité. Ce plan, la duc de Liancourt et ses collègues n'ont pu l'établir que grâce aux connaissances précises, aux notions d'expérience, acquises par eux au cours de leur minutieuse enquête. Ils ont longuement étudié l'administration des pauvres sous l'ancien régime, ils ont vu la profondeur de ses lacunes, l'immensité de ses abus (1). Ils se sont convaincus de l'impossibilité de conserver, même en le complétant, ou en le corrigeant par des réformes de détail, un système défectueux dans toutes ses parties. Quand une maison se lézarde de partout, que ses murs tremblent sur leurs bases, et menacent de s'effronder au moindre orage, ce n'est pas en la soutenant par des béquilles, que l'on évitera sa chute. Ce qu'il faut, c'est volontairement la jeter à bas, avant qu'elle ne s'effondre d'elle-même, et reconstruire sur de nouvelles assises une demeure plus jeune, plus solide et plus stable.

Ne trouvant pas de modèle dans l'organisation actuelle de la bienfaisance, n'en découvrant pas davantage en pays étranger, le comité s'est vu obligé de remplacer l'état de choses existant par un régime d'assistance nouveau (2). A une administration

---

dans le département de Paris, par le comité de mendicité. Arch. Nat. A. D. XVIII^c, 154.

1. Voir le second rapport du comité : *Etat actuel de la législation du royaume relativement aux hôpitaux et à la mendicité.*

2. Voir le procès-verbal de la séance du 24 mai 1790.

« agissant sans loi générale, sans plan unique, par des réglements particuliers et d'après les circonstances du moment », il a voulu substituer un système de secours, dont toutes les parties fussent « les conséquences d'un même principe », et s'élevassent « sur les bases communes de la politique et de la justice » (1). Pour édifier son plan, il a uni les conceptions théoriques et doctrinales aux données fournies par la plus stricte observation. Il a déterminé, à l'aide de notions d'ordre général et philosophique, la nature, l'étendue et les limites de la créance de l'indigent envers la société. C'était là une partie nécessaire de son œuvre, puisque c'est du principe même, en vertu duquel un pays vient en aide aux malheureux, que dépendent et le mode d'administration de la bienfaisance publique, et le caractère plus ou moins complet de l'assistance accordée. En même temps, il s'est appuyé sur les résultats de son enquête, pour établir avec certitude le nombre des pauvres, le chiffre de ceux qu'il faudrait secourir à domicile, et de ceux qu'il serait nécessaire d'hospitaliser, le taux du secours indispensable aux misérables, dans chaque âge et dans chaque circonstance de la vie, le montant de la dépense par catégorie d'indigents, la charge totale imposée au pays.

Ce plan, à la fois théorique et expérimental, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt le présenta à l'Assemblée, dans une série de sept rapports, suivis de projets de décrets (2). Ces rapports exposent avec la

---

1. Second rapport, p. 29.

2. Ces rapports se trouvent à la Bib. Nat. sous les cotes Le[29] 684, 704, 777, 778, 780, 781, 782, 783, et aux Arch.

plus grande clarté, avec la plus parfaite netteté le système du comité. Ils sont certainement l'effort le plus complet qui ait jamais été tenté, pour organiser l'assistance publique en France d'une façon méthode et rationnelle.

Cependant les projets du comité, s'ils constituent un abandon complet de l'organisation ancienne, ne sont point, pour cela, une création spontanée de la Révolution. Depuis longtemps déjà, on le sait, l'administration charitable de l'ancien régime était critiquée par l'opinion publique ; des projets de transformation étaient élaborés par les écrivains. A la veille même de la réunion des Etats généraux, les cahiers de doléances indiquaient les moyens de réaliser quelques-unes des réformes nécessaires. Le comité de mendicité n'ignore pas les théories courantes sur les meilleures modalités de secours, sur la supériorité de l'assistance à domicile comparée à l'assistance hospitalière, sur la nécessité de faire du travail la pierre de touche de la pauvreté. Il est convaincu, comme la plupart des penseurs durant les dernières années, qu'il est indispensable d'organiser la bienfaisance en service public. Il se rappelle enfin les essais de réforme accomplis par l'ancien régime à son déclin ; il se souvient particulièrement de l'édit de 1780 et des efforts tentés par le gouvernement, pour faire disparaître le domaine immobilier des hôpitaux, et accroître le rôle financier de l'Etat.

Sans doute il n'accepte pas toutes les théories admises : il ne croit pas notamment que la création

---

Nat. AD XVIII[e] 153, 154. Ils sont reproduits par les *Archives Parlementaires*, t. XVI, p. 126 et 182 ; t. XVII, p. 99 et 105 ; t. XVIII, p. 438 et 473 ; t. XXII, p. 368, 597 et 606.

dans chaque paroisse d'un bureau de charité soit une réforme suffisante. Son œuvre cependant est bien le point où vient aboutir le mouvement de rénovation de l'assistance, commencé depuis quarante ans. Loin de constituer une rupture brusque avec le passé, elle est unie à lui par des liens très étroits. Acceptant plusieurs des conceptions couramment admises par l'opinion publique, en rejettant quelques autres, apportant enfin un certain nombre d'idées nouvelles, et réunissant tout cela en un corps de doctrines homogène et complet, elle est le dernier terme d'une évolution, qui se poursuivait lentement depuis le milieu du siècle, et qui, en 1790, se trouve brusquement précipitée par le cours plus rapide des événements (1).

1. M. Bloch, dans son ouvrage sur l'*Assistance en France à la veille de la Révolution*, estime que « la transition de l'ancien régime à la Révolution fut insensible » et que « les moindres traits du programme révolutionnaire en matière d'assistance étaient *fixés* même avant la fin de l'ancienne monarchie. » p. 365. Nous ne saurions entièrement souscrire à cette appréciation. S'il est vrai que la doctrine révolutionnaire doive beaucoup à l'œuvre des publicistes du XVIII° siècle, elle contient aussi des idées nouvelles, et certaines autres qui n'avaient été que sommairement indiquées ou à peine entrevues par quelques rares écrivains. Est ce une conception entièrement fixée, que de prendre aux établissements de bienfaisance tous leurs biens, *meubles* et immeubles, de leur enlever en somme toute personnalité civile, et de mettre au compte de l'État *toute* la charge financière de l'assistance ? N'est-ce pas plutôt le complément et l'aboutissement logique d'une théorie, seulement en formation dans les dernières années de l'ancien régime, qui se manifestait d'une façon partielle dans l'édit de 1780, et dont la Révolution précipite brusquement l'évolution ? D'autre part

III

Avant de secourir la misère, un bon gouvernement doit s'occuper d'en rechercher et d'en détruire les causes. Il restreint ainsi la masse des indigents, et allège la charge de l'assistance, qui est un poids fort lourd pour un pays. En mettant un certain nombre de personnes en état de se passer de secours, il enrichit la société, qui bénéficie et de ce qu'elle ne donne pas actuellement, et de ce qu'elle pourra plus facilement accorder à d'autres indigents. « Elle profite plus encore, elle se fortifie de l'espèce d'énergie que l'homme indépendant porte avec lui, et qu'il est si rare, si difficile, nous dirons même si peu possible, de trouver dans celui dont l'existence est toujours troublée par l'inquiétude et le besoin » (1).

Comment le gouvernement pourra-t-il diminuer la pauvreté ? En augmentant les moyens de travail. La misère n'a pas d'autre cause que la disproportion de la population avec l'ouvrage qui lui est fourni. « Un Etat, qui a plus d'hommes à faire vivre que de travail à leur donner, force à l'inaction les bras qu'il laisse sans emploi, les condamne à la misère et, par une conséquence naturelle, impose sur les bras qui travaillent les secours que, d'une manière ou d'une

l'opinion dominante jusqu'en 1790 ne mettait-elle pas à la charge des communes ou des paroisses l'entretien des pauvres, et non à celle de l'Etat ?

(1) Quatrième rapport. *Secours à donner à la classe indigente dans les différents âges et dans les diverses circonstances de la vie.* Titre VI : Vues de prévoyance, p. 119. Bib. Nat. Le[29], 780.

autre, il faut donner à l'indigence ». Le devoir du gouvernement est donc de favoriser la production dans toutes ses branches, et particulièrement la production agricole, car l'agriculture est la plus abondante source de richesses d'un grand pays, par les bras qu'elle occupe, par les récoltes qu'elle fournit, par les matières premières qu'elle donne à l'industrie et au commerce. Les ministres de l'ancien régime, insuffisamment persuadés de cette vérité, n'ont pas fait assez d'efforts pour diriger vers la culture les capitaux disponibles. « C'est ainsi que le royaume le plus capable par son étendue, par la fertilité et la variété de son sol, par l'activité et l'industrie de ses habitants, de nourrir avec avantage une population beaucoup plus nombreuse que celle qui le charge à présent, qui aurait pu en accroître infiniment sa force et ses ressources, trouve aujourd'hui dans ce grand moyen de richesses, une surcharge qui répand la misère ou la gêne sur une masse de quatre à cinq millions d'hommes » (1).

Mais ce n'est point assez de favoriser la production, de donner plus d'ouvrage, partant plus de salaires, aux ouvriers. S'ils gaspillent imprudemment leur gain, où sera le bénéfice de l'Etat ? A la première crise, au premier chômage, à la plus courte interruption de travaux, ils retomberont à la charge de la société. Il faut donc favoriser, de toute la force du gouvernement, la prévoyance des individus, afin qu'ils s'habituent à ne devoir qu'à eux-mêmes leur

1. *Plan de travail du comité pour l'extinction de la mendicité*, présenté à l'Assemblée nationale en conformité de son décret du 21 janvier, par M. de Liancourt, p. 6 et 7. -- Bib. Nat. Le[29], 684.

existence et leurs ressources. Mais c'est bien vainement que le petit artisan, l'ouvrier des villes, le travailleur des champs chercheront par une stricte économie à mettre de côté quelques fonds disponibles, pour les instants défavorables, si leurs épargnes ne peuvent être avantageusement placées et accrues par un raisonnable intérêt. Il est donc indispensable d'établir en France des caisses d'épargne, dont les frais d'administration seront aussi faibles que possible, et dont les avantages multiples, combinés de diverses manières, tourneront tous au profit de ceux qui y placeront leur argent, et par là même au profit de la chose publique (1).

Malheureusement, quels que soient le développement des moyens de travail, la perfection des établissements de prévoyance et d'épargne, le comité ne pense pas que la pauvreté puisse disparaître. Elle sera sans doute diminuée ; elle ne sera pas entièrement extirpée du pays. Elle est « *une maladie inhérente à toute grande société.* » Rien ne peut radicalement la détruire. Trop de causes concourent à l'entretenir ! « Car, sans parler des calamités qui, rendant des villages, des villes, des cantons, des provinces entières, la proie de quelque dévastation passagère, portent l'indigence dans tous les lieux qu'elles attaquent, *la privation de propriété pour une grande classe d'hommes sera toujours, dans quelque constitution que ce soit, un principe nécessaire et permanent de pauvreté* » (2). Bien plus, l'indigence trouvera, dans la Révolution même, une

---

1. Quatrième rapport, titre VI et projet de décret.
2. Plan de travail, p. 11.

cause d'accroissement passager, qui sera sans doute de courte durée, qui sera remplacé, plus ou moins promptement, par une prospérité plus étendue, mais qui n'en est pas moins un mal, qu'il faut immédiatement et complètement soulager (1).

La société est donc, et demeurera toujours, contrainte d'entretenir une administration des secours publics. Le soin de fournir à la subsistance du pauvre n'est pas pour elle « un devoir moins sacré que celui de veiller à la conservation de la propriété du riche ». Cette assistance, jusqu'à la Révolution, on l'a considérée comme un bienfait : elle est une obligation stricte. *Tout homme a droit à sa subsistance.* Ce grand principe du droit naturel doit être consacré par la législation positive. « La société doit pourvoir à la subsistance de tous ceux de ses membres qui pourraient en manquer. » Cette assistance, il ne faut pas la regarder comme une charité. Il ne faut l'avilir « ni par le nom, ni par le caractère de l'aumône ». Elle est pour la société une dette inviolable et sacrée : tout individu qui se trouve hors d'état de satisfaire à ses besoins essentiels a un droit véritable aux secours publics (2).

Ainsi, le comité assigne comme fondement « à toute institution qui se propose d'éteindre la mendicité », la reconnaissance de l'obligation de la société envers l'indigent, et du droit corrélatif de celui-ci : elle fait de l'assistance une fonction de la puissance

1. Premier rapport du comité de mendicité : *Exposé des principes généraux qui ont dirigé son travail*, par M. de la Rochefoucauld-Liancourt, p. 7. Bib. Nat. Le[29] 704.

2. Plan de travail et premier rapport.

publique. Cette doctrine, ni La Rochefoucauld-Liancourt, ni ses collègues ne sont les premiers à la proclamer. Elle a été plus d'une fois affirmée par les publicistes du XVIIIe siècle. Evidemment, le comité de mendicité se rappelle leurs œuvres et subit leur influence. Mais, bien plus encore, il obéit à l'autorité considérable exercée sur lui par Rousseau. C'est à cet écrivain, qu'il est redevable du grand principe qui domine toute l'organisation révolutionnaire de l'assistance.

Le droit de l'indigent aux secours publics est en effet une conséquence nécessaire des théories de Jean-Jacques : bien que le philosophe de Genève ne l'ait point directement établi, il n'en découle pas moins de certaines affirmations du *Contrat Social.* Jean-Jacques dépeint un état de nature, antérieur à la société, où les hommes, n'admettant d'autre loi que celle du plus fort, vivent dans une complète liberté, limitée seulement pour chaque individu par sa vigueur et sa résistance corporelle. Dans cet âge primitif, chacun s'empare, pour se nourrir, des animaux et des produits de la terre, les prenant partout où il les trouve, et « ne reconnaît pour être à autrui que ce qui lui est inutile ». Mais, plus tard, quand les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature, l'emportent sur les forces qu'ils peuvent employer pour s'y maintenir, les hommes décident de vivre en commun. Ils forment une association, au profit de laquelle chacun abandonne son indépendance primitive, et son droit illimité à tout ce qu'il peut tenter et atteindre. Il y gagne, outre la liberté civile, « la propriété de tout ce qu'il possède », c'est-à-dire la certitude de ne plus être, à

l'avenir, chassé de son domaine par un individu plus vigoureux. Mais « l'acte positif qui le rend propriétaire de quelque bien, l'exclut de tout le reste. *Sa part étant faite*, il doit s'y borner, et n'a plus aucun droit à la communauté ». Malheureusement, si juste que puisse être une société, elle renfermera toujours des hommes *dont la part ne sera point faite*. Quelle sera leur situation, si, privés de propriétés, leur travail ne suffit pas à les nourrir ? « Tout homme affirme Rousseau, a *naturellement* droit à tout ce qui lui est nécessaire ». A cela pas de difficulté dans l'état primitif, chacun s'emparant lui-même de ce qu'il faut à ses besoins. Mais, ce droit naturel, la société doit le consacrer, non le détruire. Le malheureux, obligé de respecter la propriété du prochain, ne doit pas être dépouillé sans compensation de son indépendance première. Le contrat social a été conclu pour le commun avantage des hommes, pour la garantie de leur personne comme de leurs biens. Quelle garantie pour sa personne a celui dont la liberté consiste à mourir de faim ? Sa part n'est pas faite : il ne doit pas perdre tout droit sur la communauté. Comment s'exercera ce droit ? Rousseau ne le dit pas ; mais la conclusion ne s'impose pas moins d'elle-même. Ce droit sera modifié dans sa forme, non dans son essence. La société sera débitrice de ce qui est nécessaire à la subsistance de l'indigent. Elle le lui fournira sous forme de secours. Ces secours, sans doute, seront pris d'une manière quelconque sur les revenus de ceux qui possèdent. Mais, le droit de chaque particulier sur son propre fonds étant « toujours subordonné au droit que la communauté a sur tous », il est juste que la société ne recon-

naisse et ne légitime la propriété du riche, que dans la mesure où la subsistance de tous est assurée » (1).

Ainsi, cette idée que le pauvre possède une créance contre la nation, se trouve en quelque sorte contenue en germe dans les théories de Rousseau.

Aussi n'est-il pas douteux que ce philosophe ait, plus encore que les publicistes du XVIII[e] siècle, contribué à former la conception que le duc de Liancourt et ses collègues se font de l'assistance. Mais, si les idées de ceux-ci ne sont pas entièrement nouvelles, il n'en reste pas moins à leur honneur d'avoir, les premiers, tenté de faire proclamer par la loi le principes du droit au secours, et d'en avoir voulu déduire toutes les conséquences nécessaires.

Dans leur système, les secours dus à l'indigent ne sont pas entièrement gratuits. Si le pauvre a le droit de dire à la société, *faites-moi vivre*, celle-ci a le devoir de lui répondre : *donne-moi ton travail.* Tout gouvernement est coupable qui accorde avec insouciance un salaire sans travail. Par là, il donne « une prime à l'oisiveté, anéantit l'émulation et appauvrit l'Etat ». Les enfants, les vieillards, les infirmes ne doivent être secourus, que « parce qu'ils promettent du travail ou qu'ils en ont donné ». Les indigents vali-

---

1. *Contrat Social.* Livre I, chap. VIII et IX.

L'influence du *Contrat Social* sur les idées de La Rochefoucauld-Liancourt est absolument certaine. Il dit lui-même, au début de son quatrième rapport : « Nous ne vous parlerons pas ici des droits de la pauvreté , ils ne sont méconnus d'aucun de ceux qui, portant dans le cœur quelques sentiments d'humanité, *ont donné d'ailleurs quelque attention à la formation des sociétés et à l'immense différence des fortunes* ».

des qui demandent assistance ne peuvent obtenir que de l'ouvrage. Si le vice les éloigne de leur tâche, ils n'ont droit qu'à ce qu'il leur faut strictement de subsistance, pour qu'en la leur refusant, la société ne se rende pas coupable de leur mort. Les malades seuls peuvent être secourus gratuitement, « par un sentiment pressant d'humanité, auquel cède toute autre considération » (1).

Ce droit au secours, ne fut-il reconnu à l'indigent que comme contre-partie de l'obligation de travailler, peut paraître chose dangereuse. Ne va-t-il pas favoriser l'imprévoyance de l'ouvrier, sûr désormais de ne jamais mourir de faim? Ne va-t-il pas enlever à l'activité des individus son plus puissant aiguillon, la crainte de la misère? Le rôle du législateur est ici très délicat. S'il donne des secours insuffisants, il laisse des malheureux sans ressources; s'il se montre trop généreux, il accroît le nombre des réclamants, et par là encourage l'oisiveté et la fainéantise. Le duc de Liancourt a prévu l'objection et compris la difficulté. Il a pensé la résoudre, en déclarant que, pour échapper à ces divers dangers, il faut établir ce principe sévère, mais juste et indispensable, « que l'homme

1. Plan de travail, et premier rapport, *passim*. — Ces deux rapports nous paraissent contenir les idées essentielles du comité sur le droit aux ecours. Toutefois, il faut signaler que dans certaines circonstances, le duc de Liancourt et ses collègues se sont montrés beaucoup plus stricts dans l'attribution de ce droit, et l'ont complètement refusé aux paresseux. « La société doit à tous ses membres subsistance ou travail. Celui qui, pouvant travailler, s'y refuse, se rend coupable envers la société, *et perd alors tout droit à sa subsistance* ». Rapport sur la situation de la mendicité de Paris, p. 4. Bibl. Nat. Le[29]685.

secouru par la nation, et qui est à sa charge, doit cependant se trouver dans une position moins bonne, que s'il n'avait pas besoin de secours, et qu'il pût exister par ses propres ressources » (1).

D'ailleurs, si cette règle nécessaire paraît à certains trop rigoureuse, le champ de la bienfaisance privée leur restera toujours ouvert. Le législateur doit autoriser, il doit même encourager les libéralités faites aux pauvres, par des particuliers ou par des associations. La charité privée ne saurait être trop développée : elle soulage le Trésor public, elle augmente la prospérité nationale. Il faut espérer qu'elle ne pourra que s'accroître par la Révolution, « puisque dans tous les pays et parmi tous les peuples, l'humanité a toujours été la plus inséparable compagne de la liberté » (2).

Les aumônes des particuliers seront aussi élevées que le voudront les donateurs. Les secours publics seront au contraire strictement mesurés. Mais ils auront sur la bienfaisance privée cette grande supériorité d'être partout pareils, de répondre d'une façon semblable dans tout le pays aux besoins semblables, de réserver aux pauvres, dans tous les départements, une juste égalité de traitement. Ce nivellement des secours est la conséquence inévitable du droit à l'assistance, droit qui doit être le même pour tous les indigents, sur toute l'étendue du territoire, puisque l'égalité est le principe fondamental de la constitution. D'ailleurs, pour que cette égalité ne soit pas simplement nominale, ce n'est pas le chiffre du

---

1. Premier rapport, p. 8.
2. Premier rapport, p. 13 et 14.

secours, calculé en monnaie, qui doit être partout identique, mais la quantité d'aliments que ce secours permet d'acheter. Les sommes, accordées à chaque catégorie d'indigents, seront donc soumises, selon les départements ou les districts, à de légères variations, représentant la différence du prix des substances (1).

Cette égalité si désirable de traitement, le comité de mendicité pense qu'elle serait rompue, si les hôpitaux, maisons de charité, bureaux d'aumônes, actuellement existants, conservaient leurs revenus et leurs attributions. Ces établissements, étant très irrégulièrement répartis sur le territoire du pays, « dans certains départements, dans certaines parties de départements, les maladies, la vieillesse, les infirmités resteraient sans secours, tandis que des aumônes abondantes entretiendraient dans d'autres, par des secours superflus, l'éloignement du travail et de toute prévoyance ». Sans doute, même en conservant aux hôpitaux la jouissance de leur fortune, il serait possible d'établir une juste égalité dans les secours. Mais, dans ce cas, il faudrait prendre comme échelle de comparaison, pour leur distribution générale dans tout le royaume, l'établissement le plus riche, « celui dont le revenu le plus considérable doit pourvoir à un moins grand nombre d'individus ». La justice serait alors satisfaite, mais les besoins de l'assistance publique absorberaient à eux seuls presque tous les revenus de l'Etat.

---

1. Troisième rapport. *Bases constitutionnelles du système général de la législation et de l'administration des secours, passim.* Bib. Nat. Le[29]778.

Il faut donc enlever aux maisons de charité la propriété et la jouissance de leurs biens, pour les réunir en une masse commune, aux mains de la nation, qui répartira les fonds, « là où les besoins les appelleront, et dans la proportion qu'ils indiqueront ». Loin de constituer une spoliation, cette mesure est pour le pays le seul moyen de défendre et d'étendre la propriété des pauvres. Si la loi, en effet, laisse leurs domaines aux établissements hospitaliers, les revenus leur en resteront acquis, même si, augmentés depuis la dotation par l'accroissement de valeur du bien, ils doivent assister un nombre moins considérable d'individus, le pays étant devenu ou plus riche ou moins peuplé. Cependant, il se pourra qu'une région voisine, brusquement appauvrie par les mêmes raisons qui ajoutent à l'aisance de la première, demeure sans secours, parce que, riche jusqu'alors, elle n'avait pas besoin d'hôpitaux. En outre, dans ce système, les villes jouiront seules des bienfaits de l'assistance, les campagnes continueront à être négligées, et néanmoins leur misère n'est pas moins considérable, ni moins digne d'intérêt, que celle des cités.

Du reste, la propriété hospitalière, contraire à l'intérêt général des pauvres, n'est pas moins opposée à l'intérêt particulier de chaque établissement. Cette constatation a été faite, cinquante ans déjà avant la Révolution, par le chancelier d'Aguesseau, et le comité de mendicité se plaît à rappeler ses déclarations : « Personne, disait-il, n'ignore que le revenu des biens-fonds d'hôpitaux est consommé en grande partie par les réparations et les autres charges ; à quoi il faut ajouter la difficulté d'affermer ou louer ces biens à leur juste valeur, l'insolvabilité des fer-

miers et des locataires, les procès qu'il faut soutenir pour les droits dépendant de ces biens... L'expérience a fait voir que les biens-fonds d'hôpitaux diminuent de valeur, et la dépense journalière d'un hôpital demande un revenu qui soit plus facile à percevoir (1). » Repris par la nation ces biens seront remis en circulation, et par là leurs revenus augmenteront, à l'avantage général de la société.

D'ailleurs, la reprise et l'aliénation des domaines hospitaliers tient au système général de la Constitution. La vente des propriétés ecclésiastiques ne serait qu'un ouvrage imparfait, si l'Etat laissait encore des fonds en la possession des corps de main-morte. « Les grands biens du clergé ayant eu une origine semblable à celle qui pourrait se retrouver dans la propriété des hôpitaux », il faut éteindre « jusqu'au moindre germe de possibilité de ce retour ».

Les mêmes motifs, qui nécessitent la suppression du patrimoine hospitalier, obligent le législateur à prévenir sa reconstitution. Les fondations nouvelles seront administrées au gré des donateurs, mais seulement pendant cinquante ans. C'est là la durée probable de l'existence du bienfaiteur ; si sa vie se prolongeait au delà, sa volonté serait exécutée jusqu'à son décès. Le délai expiré, l'œuvre charitable sera soumise à la revision : si sa destination ne paraît pas conforme à l'utilité publique, elle sera modifiée et « tournée à l'avantage commun plus généralement reconnu » (2).

---

1. Cette citation est empruntée par le Comité de la mendicité à la lettre écrite par d'Aguesseau au Parlement de Grenoble sur les remontrance relatives à l'édit de 1749.

2. Troisième rapport et projet de décret, articles 11 et 12.

Ce système, qui n'est guère de nature à encourager les riches dans leurs intentions généreuses, est conforme aux vues générales de l'Assemblée. Elle déclare, dans la Constitution, que « les biens destinés aux dépenses du culte et à tout service d'utilité publique appartiennent à la nation, et sont dans tous les temps à sa disposition ». Au cours de la discussion de cet article, le duc de Liancourt, reprenant la doctrine autrefois exposée par Turgot, avait précisé la portée du principe : « Il n'appartient, avait-il dit, à aucun homme de prescrire à la société un usage perpétuel. Tel établissement, excellent aujourd'hui, peut devenir en cent ans beaucoup moins utile et même nuisible. *Toutes les fois que des biens quelconques sont destinés à l'utilité publique, la société doit se réserver le droit d'en diriger l'usage pour la plus grande utilité publique* » (1).

Les biens hospitaliers se trouvant repris par la nation, l'assistance doit devenir un service public. Mais, contrairement à l'opinion dominante dans les dernières années de l'ancien régime, le comité de mendicité ne pense pas qu'il faille remettre la charge des secours aux municipalités, et leur imposer la mission d'entretenir leurs pauvres.

Ce serait-là, estime-t-il, un système injuste et impraticable. Injuste, car l'assistance, dépendant du plus ou moins de richesse des communes, ou bien ne serait pas semblable, dans l'ensemble du pays,

---

Pour consoler les donateurs, l'acte de dotation, portant leur nom, restera à jamais affiché dans le lieu principal de l'établissement.

1. *Arch. Parlem.*, t. XXIX, p. 299.

pour tous les indigents, ou bien pèserait d'un poids différent sur les citoyens, tenus d'en supporter la charge. Impraticable, car il nécessiterait dans chaque ville la création d'une taxe des pauvres, et serait ainsi une source d'abus sans cesse renouvelés. L'exemple de l'Angleterre montre avec surabondance les inconvénients d'un tel impôt. Inégal dans chaque lieu, en raison de la différence des besoins, il rend inégale la valeur des propriétés : en règle générale, il l'a fait baisser. Par suite, les possédants, loin de favoriser l'industrie, s'entendent pour la repousser, car les usines et manufactures, en concentrant sur un seul point un grand nombre d'ouvriers, accroissent par les possibilités de chômage les chances de misère. D'ailleurs, les riches essaient le plus possible de se soustraire à cette contribution, exposée par nature à des augmentations incalculables ; les villes emploient tous les moyens pour se renvoyer de l'une à l'autre les familles indigentes. Et néanmoins, malgré tous les efforts et toutes les ruses, la taxe s'accroît sans cesse ; il suffit pour la rendre plus lourde de quelque ambitieux, disposé à flatter la multitude en vue d'acquérir une vaine popularité.

Le comité de mendicité rejette donc entièrement toute idée de taxe des pauvres et d'assistance communale, pour faire des secours une charge nationale. Il veut réunir les fonds de secours « en un centre commun », aux mains de l'Etat qui leur donnera une seule attribution, celle des malheureux, partout où il y en aura dans le royaume, et de la manière dont il conviendra à l'intérêt général de leur venir en aide. L'administration de la bienfaisance nationale « sera

assimilée aux autres parties de l'administration publique, dont aucune n'a lieu avec des revenus de biens-fonds particuliers, ni avec des impositions spéciales. Les ressources nécessaires seront votées à chaque législature par les représentants du pays, et divisées par eux en deux parts. L'une formera une caisse de réserve en vue de malheurs imprévus. L'autre sera répartie entre les départements, en tenant compte, pour chacun, du nombre des citoyens actifs par rapport à ceux qui ne le sont pas, et des trois éléments, population, contribution, étendue, qui forment la base de la représentation nationale.

De cette manière, « celui de deux départements, égaux en territoire et en population, qui paiera le moins de contribution, aura une part proportionnellement plus forte ; à égalité de contribution, celui-là aura une part plus grande, dont le territoire et la population seront plus considérables ; à égalité de contribution et de territoire, la plus grande population aura droit à une plus grande proportion de secours ». Les sommes à répartir entre les départements, d'après ces divers éléments », seront fixées pour chacun d'après le prix moyen de la journée de travail, choisi comme indice certain du prix des subsistances. Les mêmes bases serviront pour la distribution faite par les départements entre les districts, et par ces derniers entre les municipalités (1).

Toutefois, si les fonds de secours étaient uniquement fournis par l'État, les administrations locales, n'ayant aucun intérêt à ménager l'argent, seraient peu soucieuses de faire des économies. Pour se pré-

---

1. Troisième rapport, projet de décret, art. 1 à 10.

munir contre leur prodigalité, il faut faire contribuer, dans une certaine proportion, les départements, et par leur intermédiaire, les districts et les municipalités, aux ressources additionnelles, accordées sur leur demande par l'Assemblée nationale. Cette contribution des pouvoirs régionaux ne présentera pas les mêmes inconvénients que la taxe des pauvres. Elle ne sera jamais très forte. En outre, elle sera spécialement consacrée aux ateliers de secours ; ceux-ci devant être nécessairement productifs, elle sera une source de richesse pour le département (1).

Les fonds de secours ne seront pas gérés par des administrateurs spéciaux. L'assistance des malheureux est *une partie essentielle de la Constitution :* l'administration qui dispose des subsides et les répartit entre les indigents, « doit être conduite *d'après les mêmes principes et par les mêmes moyens, qui administrent toutes les autres branches de cette constitution* ». Il ne peut être question de bureaux de charité : « c'était bon pour l'aumôme ». La bienfaisance publique ne peut être dirigée que par les hommes, « en qui la nation a confiance et qu'elle a choisis pour remplir ses vues ». Ainsi, bien que l'assistance soit une charge de l'Etat, l'administration en sera confiée, non aux représentants du gouvernement central, mais aux autorités régionales, aux membres des directoires de départements et de districts, élus par le peuple. Mais ceux-ci sont trop occupés pour donner à l'assistance tous les soins et toute l'attention qu'exige un service aussi compliqué. Ils exerceront la surveillance générale et se déchargeront des détails

1. Troisième rapport et projet de décret, art. 7.

sur des agences de secours. Il y en aura une par département comprenant quatre membres, et une par district, n'en comptant que deux, choisis les uns et les autres par les électeurs. En outre, il sera formé des comités de surveillance, présidés par le juge de paix, chargés chacun de l'administration et de la police intérieure d'un établissement. Comités et agences seront inspectés annuellement par six commissaires, nommés par le roi, chef du pouvoir exécutif, avec mission d'examiner « si les lois sont scrupuleusement observées dans la distribution des secours » (1).

C'est aux municipalités que sera dévolue la tâche de dresser les rôles des indigents. Ils comprendront deux listes, l'une pour les malheureux dont la misère est permanente : tout individu ne payant pas pour sa contribution la valeur d'une journée d'ouvrier y sera inscrit, à condition de n'être aux gages de personne, et de faire constater sa détresse par le serment de deux citoyens éligibles, domiciliés dans le canton ; l'autre pour les nécessiteux qui, ne payant comme impôt que 2 ou 3 journées d'ouvriers, touchent à l'indigence absolue et peuvent y être réduits, au moins accidentellement et par diverses circonstances (2).

Il est à remarquer que, dans le système du comité de mendicité, les individus susceptibles de figurer sur les rôles sont justement ceux à qui la constitution refuse le titre de citoyen actifs. Privés de tout droit politique, il pouvait sembler à ces malheureux

1. Troisième rapport et projet de décret, art. 13 à 21.
2. Troisième rapport, et projet de décret, art. 26 à 28.

que la Révolution ne se faisait pas en leur faveur, qu'elle les laissait en dehors du régime nouveau, qu'elle ne daignait pas les apecevoir, eux les plus humbles et les plus misérables, pour leur apporter la liberté et l'égalité, proclamées par la déclaration des droits. Eh bien, non, l'émancipation sociale sera décrétée pour tous. Si les indigents n'obtiennent pas le droit de participer à l'administration du pays, ils auront celui de demander les secours de la nation. Et ce droit ne sera pas un vain mot. Il sera pourvu d'une sanction. Tout individu qui, prétendant devoir être inscrit sur le rôle, aura été omis par la municipalité, pourra porter sa plainte au directoire de district et la faire juger par lui. Si la décision ne lui est pas favorable, il lui sera loisible de s'adresser plus haut, de soumettre sa réclamation au directoire de département (1). Ainsi le malheureux ne sera plus seul, isolé au milieu d'un monde indifférent, réprouvé par la société. Il sera entouré des soins prévoyants de la nation qui veillera sur lui, ne laissera pas ses besoins sans ressources, mais, à tout âge, lui fournira les secours auxquels son malheur lui permet de prétendre.

Enfant, s'il appartient à une famille nombreuse et misérable, il recevra les subsides de la bienfaisance publique dans la demeure de ses parents, dont rien ne pourrait remplacer auprès de lui les soins et l'affection : une modeste pension leur sera payée pour qu'ils puissent le conserver et l'élever. S'il est abandonné par ses père et mère, il sera entièrement à la charge de la société, qui par une assistance sage-

---

1. Troisième rapport, projet de décret, art. 29.

ment organisée, préservera ses jours et sa santé, en vue de faire de lui plus tard un citoyen vertueux et utile à l'Etat. Dès l'instant où il sera porté à la maison commune, les officiers municipaux pourvoiront à sa subsistance. S'il est reconnu par la clameur publique fils légitime délaissé par ses parents, le juge de paix demandera à ses proches de se charger gratuitement de lui, ou, s'ils ne le peuvent, de lui choisir du moins un tuteur parmi eux : en ce dernier cas, il sera élevé aux frais de la nation. Si son origine est inconnue, il restera sous la surveillance des commissaires royaux du district et du juge de paix du canton.

Il ne sera pas enfermé dans un hôpital, où ses facultés physiques et morales contrariées et étouffées sans cesse ne se développeraient qu'imparfaitement. Il sera placé dans une famille rurale, moyennant une pension qui ne dépassera pas 90 livres pour la première année, ni 40 pour chacune des suivantes. Quand il aura atteint quatorze ou quinze ans, cette pension cessera. Durant tout ce temps, il devra bénéficier de l'instruction publique. A dix-huit ans, il sera libre de se placer pour son compte, et de changer de maison de travail. Mais il n'en restera pas moins jusqu'à sa majorité sous la tutelle des officiers publics. A l'âge requis par la loi, il sera inscrit sur le tableau civique (1).

Faire élever les enfants assistés par des ménages ruraux, ce n'est pas encore assez. Il faut leur donner

---

1. Quatrième rapport. *Secours à donner à la classe indigente dans les différents âges et dans les différentes circonstances de la vie*, titre II et projet de décret. Bib. Nat. Le[29]780.

le moyen de retrouver des parents. Il faut faire revivre en leur faveur « la loi qui a le plus honoré l'antiquité », celle de l'adoption. Elle leur rendra « l'espoir de ne plus être étrangers à tous les sentiments naturels » ; elle les unira à leur nouvelle famille « par des liens d'autant plus sûrement respectés qu'ils seront l'effet du choix ». Tout citoyen, marié ou non, sera libre d'adopter un ou plusieurs enfants, nés de parents inconnus. Néanmoins, les célibataires ne le pourront faire avant l'âge de cinquante ans. Il en sera de même des veuves et des filles. Les adoptions seront sans doute fréquentes, surtout chez les gens de la campagne, « pour qui un plus grand nombre d'enfants est un moyen de prospérité ». Elles auront ce résultat d'attacher les jeunes gens à la vie des champs : d'où grand avantage pour eux, mais plus grand encore pour le pays, dont l'agriculture est la principale source de richesse (1).

Autant que les enfants abandonnés, les pauvres malades méritent la sollicitude de la nation. Ils sont malheureux de leur maladie, de la destruction de leurs ressources par l'impossibilité de travailler, de la misère où l'absence de salaire plonge leur famille. La bienfaisance publique doit s'occuper d'adoucir ces souffrances, d'en diminuer la masse, d'en tarir la source : « elle doit à l'indigent

---

1. Quatrième rapport. *Projet de décret pour l'adoption des enfants abandonnés.* Nous n'insistons pas davantage sur ce sujet. Les membres du comité fondent de grands espoirs sur la facilité donnée aux adoptions. Il y a là un bien généreux, mais bien naïf optimisme de leur part. On ne sait que trop aujourd'hui combien se trouve peu élevé le chiffre des adoptions, comparé à celui des abandons.

malade des secours prompts, gratuits, certains et complets ».

S'il habite la campagne, bien que ne pouvant payer un médecin, il a dans la plupart des cas une demeure et une famille. Il sera secouru chez lui, confié aux soins de ses parents. Dans son malheur, cela sera pour lui une consolation de ne pas être obligé de quitter les siens, pour entrer dans un hôpital. D'ailleurs, comment pourrait-on créer des établissements hospitaliers dans les campagnes ? Pour visiter à domicile les indigents, il sera établi dans chaque canton un médecin ou un chirurgien, nommé par le département, sur la présentation des agences de secours du district et du département. Mis en possession par la municipalité de la liste des pauvres, ce médecin se transportera chez les malades, dès qu'il sera appelé, et leur fournira gratuitement tous les soins nécessaires. Il veillera sur la santé des enfants assistés et celle de leurs nourrices. Il devra, à des époques fixes, inoculer les enfants et les personnes inscrites sur le rôle, pour lesquelles il en sera requis. En cas de maladies graves ou d'épidémies, il informera les agences de secours du district et du département, et demandera les conseils des médecins qui y seront attachés. Il sera tenu de faire parvenir, chaque année, au directoire du district ses réflexions sur le climat et sur le sol du canton, les maladies épidémiques et la manière de les traiter, le chiffre comparé des naissances, des mariages et des décès.

Ce médecin ne sera pas chargé de la fourniture des « drogues » ; la distribution des médicaments et des aliments sera assurée par les soins du canton, d'après les décisions des autorités départementales.

Pour assister les femmes en couches, il sera formé une liste des sages-femmes du canton, approuvée par l'agence de santé du département (1).

Dans les villes, de même que dans les campagnes, les malades seront, autant que possible, soignés à domicile. Les bourgades de moins de 4.000 âmes partageront avec les campagnes de leur canton les secours de santé. Les villes de 4.000 à 12.000 habitants n'auront qu'un seul médecin ou chirurgien des pauvres. Les cités plus peuplées en posséderont un pour chaque arrondissement, qui sera formé de deux sections d'assemblées primaires. Ces médecins seront nommés par le département, sur la présentation du conseil de la commune, et après avis des agences de secours. Les sages-femmes seront choisies de la même manière que celles de la campagne. Les dépôts de drogues seront établis par quartier : la préparation des médicaments, des bouillons, des aliments y sera faite par des personnes préposées par la municipalité.

Dans les villes d'une certaine étendue, les secours à domicile ne pourront malheureusement suffire. Elles renferment trop d'ouvriers, de journaliers, de manœuvres, entassés dans des taudis ou des galetas, où ils ne pourraient être traités par le médecin, privés d'une famille qui puisse les soigner. Ces malheureux, il faudra de toute nécessité les recevoir dans des hôpitaux. Toutefois, on s'efforcera de ne pas trop les éloigner de leurs parents, de leurs amis, de leur demeure : A cet effet, il sera établi dans toute ville de plus de quatre mille habitants un hospice ou mai-

1. Quatrième rapport, titre I, et projet de décret, chap. I.

son commune de malades. Dans celles de plus de seize mille âmes, il en sera créé un par groupe de deux arrondissements. Ces hospices ne contiendront jamais plus de cent cinquante lits. Il sera, en outre, installé dans les grandes agglomérations urbaines des établissements communs, pour traiter soit les malades non-domiciliés, soit les affections spéciales, vénériennes, contagieuses, les cas de folie curable, et pour pratiquer les grandes opérations de chirurgie (1).

Assistés de façon plus ou moins temporaire pendant leurs maladies, les indigents doivent l'être d'une manière permanente quand vient pour eux la vieillesse. Pour le pauvre âgé, le secours à domicile sera encore le secours ordinaire. Echappant à l'hôpital, ce malheureux n'aura plus sans cesse devant lui « le spectacle déchirant de ses propres infirmités, qu'il voyait pour ainsi dire se multiplier sous ses yeux » dans cet établissement. Demeurant dans sa famille, il sera entouré de soins plus attentifs; plus consolants ; il goûtera « la douceur inexprimable de souffrir et de mourir entouré de ses enfants ». Si, par malheur, il ne trouve pas auprès de ses fils l'affection et la tendresse auxquelles il a droit de s'attendre, il sera libre de chercher chez des parents, des amis, des voisins, des sentiments plus dévoués, en portant dans leur demeure les secours de la bienfaisance publique. Ces secours commenceront pour le vieillard à l'âge de soixante ans. Ils seront gradués d'après la diminution des forces et l'accroissement des années, et

---

1. Quatrième rapport, titre I, et projet de décret, chap. II.

fixés, selon le cas, par les officiers municipaux et le juge de paix, au quart, à la moitié, aux trois quarts de la pension absolue. Celle-ci, strictement proportionnée aux moyens indispensables de subsistance, ne pourra jamais excéder cent vingt livres.

Les vieillards, à qui des fils ingrats refuseront un abri, ceux dont les infirmités exigeront des soins particuliers, pourront être admis dans les asiles publics. Il sera établi en principe un seul hospice par département : toutefois il sera pourvu par des règlements particuliers aux besoins des villes de plus de cent mille âmes. L'âge d'admission sera fixée à soixante-dix ans ; néanmoins les infirmes pourront être reçus à toute époque de leur vie. Les entrées ne seront prononcées qu'en vertu d'une décision du directoire de district, sollicitée par le juge de paix et les officiers municipaux. Dans ces établissements, les vieillards recevront « un traitement en nature, simple, substantiel, de facile préparation avec une légère rétribution en argent », dont ils pourront disposer à leur gré. Ces prestations seront bornées au plus étroit nécessaire. Mais, pour adoucir le sort de ces indigents, les agences de secours s'occuperont de procurer divers travaux à ceux qui pourront encore se livrer à quelque occupation ; elles leur en laisseront tout le bénéfice. Pour tous la liberté sera aussi entière que possible : ils pourront, s'ils le désirent, sortir de l'hospice, en indiquant la famille chez laquelle ils se retirent, pour y jouir de la pension de secours ; il pourront rentrer à nouveau dans l'asile public, si leur volonté les y ramène. S'ils meurent dans l'établissement, leurs biens et leurs effets mobiliers reviendront à leurs héritiers légitimes, à moins

qu'ils n'en aient autrement disposé : il serait immoral de laisser les hospices continuer à recueillir, ne fut-ce qu'une parcelle de la succession des indigents (1).

Par cet ensemble de mesures, la société apportera aux vieillards et aux infirmes l'assistance qu'elle leur doit, comme, par ailleurs, elle le fera pour les malades et pour les enfants. Ainsi, elle assurera par un système de secours assez souple pour se plier aux diverses circonstances, assez complet pour embrasser toutes les époques de la vie, l'existence de tous ceux, à qui leur âge ou leur état de santé interdit le travail.

Restent les pauvres valides. Ici le problème qui s'impose au législateur est beaucoup plus difficile, plus complexe, plus délicat. Le comité, dès le début de ses réunions, a proclamé que tout homme a droit à la subsistance, et il a ajouté : « Le travail est le moyen de subsistance qui *doit* être donné au pauvre en état de travailler » (2). Il semble bien que, dans son système, la seule conclusion logique de ce principe, c'eût été d'imposer à l'Etat l'obligation de fournir du travail à tout indigent valide, dans chaque circonstance où il ne parviendrait pas à en trouver par lui-même. Ainsi le droit au secours aurait eu, dans une certaine mesure, comme corollaire le droit au travail. Il est fort possible que le comité ait tout d'abord accepté cette conséquence de ses doctrines et voulu étendre jusque-là la règle du droit au secours. Mais si telle a été peut-être sa première conception, il est bien certain qu'il ne s'y est pas

1. Quatrième rapport et projet de décret, titre III.
2. Plan de travail, p. 5.

tenu, effrayé par les suites inévitables d'une théorie aussi absolue. Dans son quatrième rapport, il examine la question, de savoir si le gouvernement doit « pourvoir à procurer individuellement du travail à tous ceux qui en manquent », ou bien si, « par de grandes institutions, par une législation prévoyante, par des vues générales bien combinées, il doit se borner à encourager, à multiplier les moyens de travail » (1), et il conclut en faveur de cette seconde conception.

C'est là, il ne faut point se le dissimuler, une restriction considérable au principe, tout d'abord affirmé comme une vérité absolue. Il n'y a de droit au secours, réellement accordé à l'indigent valide, que si celui-ci peut, chaque fois qu'il sera dépourvu de moyens de subsistances, s'adresser à l'Etat pour en obtenir de l'ouvrage, et si les pouvoirs publics se trouvent contraints de lui en fournir, par une véritable obligation juridique, sanctionnée, en cas de refus de leur part, par un recours ouvert aux malheureux devant les diverses autorités administratives. Croire que la nation acquittera sa dette en développant dans le pays les moyens de travail, en favorisant la production industrielle et agricole, c'est sinon nier cette dette, tout au moins en modifier profondément le caractère, c'est en tous cas supprimer pour le pauvre valide les effets légaux du droit au secours, et faire de ce droit non une réalité sociale, mais une simple conception théorique.

Ce serait donc une idée fausse de croire que le comité de mendicité ait attribué le droit au secours

1. Quatrième rapport, p. 77.

à toutes les catégories d'indigents. Après avoir proclamé le principe abstrait de la façon la plus générale, il n'en a, dans la réalité des faits, accepté les conséquences que pour certaines classes de malheureux : enfants, malades, vieillards, infirmes. Il s'est refusé à les admettre, en ce qui concerne les pauvres valides. Ce sont des considérations d'ordre pratique, qui l'ont empêché d'aller jusqu'à l'aboutissant logique de son principe. Les restrictions qu'il y apporte au cours de ses travaux, prouvent quel sens très net il possédait des réalités sociales. C'est uniquement par des arguments d'ordre pratique, qu'il est conduit à limiter les secours accordés au pauvre valide. C'est par suite d'impossibilités matérielles, qu'il refuse de reconnaître aux malheureux le droit à l'assistance par le travail, et d'attribuer par là à l'État la mission écrasante d'assurer les ouvriers contre le chômage.

Comment le gouvernement pourrait-il procurer une tâche à chaque indigent sans ouvrage ? Il lui faudrait pour cela connaître tous les individus inoccupés, pénétrer dans le détail de leur conduite, les suivre dans leurs efforts à la recherche d'un emploi, examiner s'ils ont vraiment fait tout leur possible pour trouver un gagne-pain, en un mot se renseigner non seulement sur leur conduite, mais encore sur leurs intentions et leurs pensées. C'est là une chose irréalisable. De fait, il n'y a aucun moyen pour lui de distinguer « les besoins véritables, ceux qui sont dus à l'empire des circonstances, à des malheurs que l'ouvrier n'a pu prévoir ni réparer lui-même, d'avec les prétextes, les raisons spécieuses qui couvrent plus ou moins adroitement la paresse et l'imprévoyance ». Comptant sur l'ouvrage fourni par l'État, le journa-

nalier, qui eût été en chercher aussi loin que ce fût, assuré d'en trouver dans ses foyers, viendra se présenter, dira en manquer, en manquera même véritablement. Qui ne voit qu'un tel mode d'assistance, loin de stimuler le travail, lui ôterait de son activité ?

D'ailleurs, serait-il possible à l'Etat d'avoir toujours, en toutes circonstances, en tous lieux, une occupation à offrir aux ouvriers. Ce travail devrait être un travail utile, c'est-à-dire productif de valeur, sans quoi ce genre de secours, se proposant en apparence d'astreindre les indigents à une tâche, et n'en favorisant pas moins la paresse, ne serait qu'un vain simulacre, aussi dangereux, aussi nuisible qu'une distribution gratuite d'argent. Or, si nombreux que puissent être les travaux publics à entreprendre, desséchements de marais, défrichements de terres, construction de routes, creusement de canaux, ils n'en sont pas moins limités, ne peuvent être établis partout, demandent en outre d'immenses capitaux qui ne seront pas toujours disponibles. De plus, toute entreprise exige la présence d'un chiffre déterminé d'ouvriers, et ne saurait être menée à bonne fin avec un personnel véritable, tantôt considérable, tantôt petit, tantôt nul.

« Ce n'est donc pas, conclut le comité, par des moyens privés, individuels, qu'un grand Etat peut donner du travail à ceux de ses membres qui en manquent. » Ses tentatives n'auraient d'autre résultat que « d'entretenir la classe indigente dans la dangereuse idée, que le gouvernement doit la débarrasser de l'inquiétude et de l'activité nécessaires pour assurer sa subsistance... Mais si le gouvernement ne doit

pas être prévoyant pour chaque individu, il a le devoir de l'être pour tous ». C'est par la législation générale, qu'il fournira à tous les ouvriers les moyens assurés de se procurer de l'ouvrage. Il sera le mobile du travail, mais évitera de le paraître. En supprimant l'inégalité dans les charges publiques, dans les droits et devoirs des citoyens, en simplifiant la nature des impôts, en adoucissant leur perception, en encourageant l'agriculture, l'industrie, le commerce, en établissant la liberté des transactions, en accroissant les voies de communication, en multipliant les alliances, traités de commerce et de navigation, il rendra plus abondants et plus variés les moyens de travail, développera la prospérité nationale et par là même servira l'intérêt des individus, assistera les malheureux, donnera à tous une occupation profitable.

En même temps que cette influence générale, le gouvernement en exercera une autre plus particulière. Le grand nombre des jours fériés fait perdre aux ouvriers un bon chiffre de salaire : on en supprimera la plupart, on n'en conservera que quatre : l'Ascension, la Fête-Dieu, la Toussaint, la Noël (1). Les aumônes distribuées publiquement aux portes des maisons et des monastères ou sur les places publiques, entretiennent l'oisiveté et la fainéantise : on les abolira. Le grand nombre des enfants est une lourde

1. Il est à remarquer que la suppression d'un grand nombre de fêtes, ou leur renvoi au dimanche, avaient été indiqués comme moyen de venir en aide à la classe pauvre par quelques cahiers. Voir notamment noblesse d'Angoumois. *Arch. Parl.*, t. II, p. 6, art. 33, et sénéchaussée d'Aix. *Arch. Parl.* t. I, p. 697.

charge pour les travailleurs : on viendra à leur aide ; les familles de plus de quatre enfants, inscrites sur le premier rôle, recevront une pension pour chaque enfant au-dessus de ce chiffre, jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de dix ans : celles qui figurent sur le second rôle, recevront le même secours, si elles ont plus de six enfants. L'hiver contraint au chômage beaucoup de journaliers : on distribuera aux départements une somme n'excédant pas soixante mille livres pour qu'ils puissent ouvrir du 15 novembre au 15 février des ateliers de charité. Ces ateliers, où seront reçus seulement les indigents portés sur le rôle, ne seront jamais si nombreux ni si considérables, qu'ils ne puissent fournir des ouvrages vraiment utiles. Etant temporaires, ils ne présenteront pas pour l'Etat les inconvénients, qu'engendrerait l'obligation de donner, en tout temps, de l'occupation à tous les sans-travail. Des calamités imprévues affligent parfois toute une partie du royaume : on adoucira la cruauté de pareils malheurs, en accordant aux départements éprouvés des fonds prélevés sur la caisse de réserve. (1)

Le comité croit pouvoir faire plus encore ; il veut « attaquer puissamment la pauvreté en augmentant le nombre des propriétaires ». Les circonstances actuelles lui paraissent en fournir l'heureuse faculté. « Quinze à vingt millions d'arpents, dépendant des biens domaniaux, languissent sans utilité sous l'aridité des landes, sous la fange des marais ou sous la tyrannie des usages. Ces terres, rendues à la culture par des bras indigents, qui seraient payés d'une par-

---

1. Quatrième rapport, titre IV et projet de décret.

tie de leur travail par la cession d'une part du terrain qu'ils auraient rendu fertile, les préserveraient à jamais de la misère (1) ».

Attribuer certaines terres aux indigents, c'était une mesure qui pouvait sembler aisée au comité de mendicité, mais dont l'Assemblée fut bien vite obligée de reconnaître l'impossibilité pratique. Un pays qui avait 2 milliards de dettes exigibles, et nul autre moyen de s'acquitter que la vente des biens nationaux, n'en pouvait distraire une partie, pour la distribuer gratuitement aux malheureux. Toutefois, à défaut de cette opération, la Constituante s'ingénia pour mettre les enchères à la portée, sinon de la classe pauvre, tout au moins de la petite démocratie rurale. Elle recommanda aux municipalités d'avoir soin, dans les estimations, de diviser les lots autant que le permettrait leur nature, afin de faciliter les soumissions minimes et l'accroissement du nombre des propriétaires. Elle échelonna les paiements en plusieurs termes, elle accorda des délais de versement particulièrement considérables pour les achats de terres labourables, convoitées entre toutes par les paysans (2). Ce fut là tout ce que lui permirent de faire les circonstances. D'ailleurs, le duc de Liancourt s'était seulement contenté de laisser entrevoir à l'Assemblée la « flatteuse espérance » de diminuer par la cession de biens nationaux le nombre des indigents : il avait laissé à d'autres le soin de présenter des vues précises sur le sort futur de ces biens.

1. Quatrième rapport, p. 9 et 10.
2. Jaurès, *Histoire socialiste*, t. I, p. 488, 489.

Quoi qu'il soit de cette question, le comité de mendicité estime que, lorsque la Constituante aura voté l'ensemble des mesures proposées par lui, elle aura rempli tous les devoirs que la politique et l'humanité lui imposent, et donné à la bienfaisance publique tout l'essort qui peut utilement lui appartenir. Alors, il ne faudra plus se permettre un instant de craindre, « qu'une seule famille, un seul homme, dignes d'être secourus demeurent un seul jour sans assistance » (1).

Cette assistance, il importe de fixer le lieu où l'indigent pourra la recevoir. Ce sera là son domicile de secours, différent peut-être de son domicile civil. Il sera déterminé par la loi, de manière que la liberté de l'individu, la faculté du commerce n'en soient pas entravées, et d'autre part que l'aide accordée par la société à l'homme pauvre et infirme « soit tellement liée à sa bonne conduite, que cette considération puisse l'occuper pendant sa vie ». Ce domicile sera établi, en principe, pour chaque individu au lieu de sa naissance. Mais, afin de ne pas attacher le malheureux durant toute son existence à une seule localité, il pourra lui être acquis, dans tout autre endroit, au bout de deux années de séjour, sans secours de l'assistance publique, ou même d'une seule année, s'il se marie dans la commune. La possession de ce nouveau domicile doit faire perdre le précédent : néanmoins ce dernier sera conservé à toute personne dans le lieu de sa naissance, pendant vingt ans à compter de sa majorité.

Là où se trouvera fixé ce domicile, là l'indigent,

1. Quatrième rapport, p. 94.

enfant, vieillard, infirme, aura droit au secours public, là l'ouvrier valide sans travail pourra être employé aux ateliers de charité : partout ailleurs, ils ne sauraient prétendre aux subsides de l'assistance. Toutefois, l'homme parvenu à la vieillesse sans s'être établi nulle part, ne sera pas, pour cet unique motif, privé du soutien de la bienfaisance nationale : il sera admis à l'asile des non domiciliés le plus voisin. En outre, le pauvre malade, le journalier victime d'un accident dans son travail, auront en tous lieux, droit au secours par une considération d'humanité qui doit primer toutes les autres (1).

L'attribution d'un domicile spécial aux indigents rendra encore d'autres services, non plus pour l'organisation de la bienfaisance nationale, mais pour la répression de la mendicité. La punition du paresseux qui vit d'aumônes, est une conséquence nécessaire de tout système rationnel d'assistance publique : plus les secours accordés aux malheureux sont complets et les moyens de travail abondants, plus celui qui tend la main est fautif et mérite d'être châtié. Comme l'a dit Beccaria, « on ne peut pas appeler juste, c'est-à-dire nécessaire, la punition d'un crime, tant que les lois n'ont pas employé, pour le prévenir, les meilleurs moyens que l'état des choses et des circonstances peuvent permettre » (2). Dans une

1. Quatrième rapport, titre V et projet de décret.

2. En envoyant aux administrateurs de département ses instructions et ses demandes de renseignements, le comité leur avait écrit : « Il serait injuste de promulguer, comme on l'a fait jusqu'à présent, la défense de mendier, avant d'avoir pourvu aux besoins indispensables de ceux que la vieillesse, l'infirmité ou la faiblesse de l'âge mettent hors d'état de gagner leur

nation, où la vie de chaque individu est assurée par de l'ouvrage ou des secours, le mendiant est particulièrement coupable, n'étant pas réduit par la misère à son honteux métier. C'est un être nuisible, puisque consommant sans rien produire, il absorbe la subsistance d'un homme utile, et appauvrit ainsi le pays, dont la richesse consiste dans le nombre des habitants laborieux. C'est un personnage dangereux, car par la fainéantise et l'oisiveté il sera entraîné un jour, si les aumônes lui font défaut, à tous les désordres et à tous les crimes. Sa répression ne blesse pas les droits de l'homme, « car la liberté individuelle et civile ne peut être que la faculté de faire librement toutes les actions, qui ne compromettent ni l'intérêt général, ni l'intérêt légitime d'un autre » (1).

Mais, en punissant le mendiant, le législateur doit avant tout se proposer de le rendre meilleur, de le corriger de sa paresse, de lui inspirer le goût du travail, d'en faire à l'avenir un citoyen utile à l'Etat. Pour cela, plus de châtiments d'esclaves, plus de fouet, de marque, de carcan, de galères, « qui tuant moralement celui qui les subit, ferment son âme au repentir comme à l'espoir ». Les pénalités, désormais seront plus douces, et toujours proportionnées à la gravité du délit. Un séjour plus ou moins prolongé dans un lieu de correction sera une répression suffisante. Il sera établi une maison de détention par département : là le mendiant subira sa peine, là il

---

vie, et de s'être assuré que le travail est en proportion des hommes à qui il est nécessaire pour subsister. » *Arch. Parl.* t. XVI, p. 34.

1. Sixième rapport *Sur la répression de la mendicité*, titre I. Bibl. Nat. Le^{29} 782.

trouvera en même temps sa subsistance. Ainsi son arrestation, acte de police, sera aussi un acte de bienfaisance, étant suivie du secours à l'homme qui n'a pas de quoi vivre.

Ces maisons de correction ne ressembleront en rien aux dépôts de mendicité. Dans ceux-ci, avidité des préposés, traitements durs et arbitraires, insouciance sur le sort futur des détenus, leur amendement, leur conduite, leur santé, oisiveté presque totale, pratique de tous les vices, mépris et avilissement de l'humanité! Dans celles-là, plus d'arbitraire ni d'injustices ! plus d'inutiles vexations ! surtout plus de fainéantise! Tous les condamnés seront astreints au travail : à cet effet des ateliers seront installés, soit à l'intérieur des maisons de correction, soit au dehors, dans les environs. L'ouvrage sera payé à la tâche. Le prix en sera calculé, de façon à ce que le détenu ne retire pas de son activité le même avantage que s'il était en liberté. Sur ce salaire, la maison prélèvera une part pour compenser les frais d'entretien du prisonnier. Le reste lui sera remis, moitié chaque semaine, moitié à sa sortie de l'établissement. Ainsi, c'est de son travail que dépendra le plus ou moins de bien-être du prisonnier. La maison ne lui fournira que la nourriture strictement nécessaire ; tout ce qu'il voudra y ajouter, il lui faudra le payer sur son gain journalier. De plus, s'il se montre particulièrement appliqué; il pourra bénéficier d'une diminution de peine (1).

Naturellement la durée de la détention sera proportionnée à la gravité du délit. L'individu surpris

1. Sixième rapport, titre II et projet de décret.

pour la première fois, à demander dans la rue « de l'argent ou du pain à plusieurs personnes dans la même journée », ne sera pas emprisonné, s'il est domicilié dans le département. Conduit au juge de paix ou à l'officier de gendarmerie le plus voisin, il sera renvoyé au lieu de son domicile, après lecture de la loi contre la mendicité. S'il est domicilié hors du département, il sera provisoirement gardé dans la maison de correction, et avis de son arrestation sera donné à sa municipalité. Quand celle-ci aura répondu, et aura assuré les frais de son retour, il sera mis en liberté, mais obligé de revenir chez lui. A défaut de réponse, il ne sera pas conservé dans l'établissement pendant plus de trois mois : ce temps écoulé, il pourra sortir, à condition d'avoir réalisé par son travail la somme nécessaire pour regagner son domicile. Arrêté une seconde fois, il sera condamné à trois mois de détention. S'il commet encore de nouvelles infractions, sa punition sera portée à six mois, puis à un an de la même peine. Toutefois, quand son délit sera accompagné de circonstances aggravantes, telles que de mendier en troupe, d'être muni d'armes offensives, de pénétrer dans des maisons et d'y demander « avec empire et menaces », il sera, dès sa première arrestation, enfermé pour un an dans la maison de correction (1).

Cette peine corrigera sans doute beaucoup de mendiants. Ce serait, cependant, se montrer bien confiant et bien naïf, que de croire possible l'amélioration de tous les condamnés. Ceux qui s'obstineront dans leur fainéantise, qui, condamnés déjà trois fois,

---

1. Sixième rapport, titre I et projet de décret.

seront encore surpris à demander l'aumône, seront transportés au delà des mers. Par cette mesure rigoureuse, l'Etat préservera ses habitants « du danger et de la contagion des crimes ». Toutefois, même en établissant cette peine sévère, le législateur ne doit pas perdre de vue le relèvement du coupable. Dans ce but, il faut faire dépendre son bien-être de son activité, et lui donner aussi le moyen de briser sa servitude par son application au travail. Le pays choisi comme lieu de déportation, doit donc offrir un ouvrage abondant, des terres fertiles et productives : la Corse semble remplir ces conditions (1).

Le condamné sera astreint au moins à huit ans, au plus à trente-deux ans de transportation. Il travaillera pour le compte du gouvernement ou d'un entrepreneur, sera nourri, mais ne touchera que le quart du produit de son activité. Un an avant l'expiration de la peine, le conseil de la colonie décidera s'il peut ou non être rendu à la liberté. Sa punition terminée, il recevra une quantité de biens qui puisse lui permettre de suffire à ses besoins par son travail. Un an plus tard, il sera autorisé à quitter le pays, mais après son départ la propriété cédée fera retour à l'Etat (2).

1. L'on peut se demander, non sans raison, si ce n'eût pas été une pénalité illusoire que de transporter en Corse les récidivistes de la mendicité. Cette île était trop près de la France, pour que la menace d'y être conduit parut bien effrayante aux mendiants et aux vagabonds. D'ailleurs il est à croire que les habitants de ce pays, nouvellement annexé à la France, auraient difficilement supporté que leur territoire fut peuplé d'un rebut de criminels rejetés par la société.

2. Sixième rapport, titre I, projet de décret, article 21 à 24, et titre III.

La répression de la mendicité, les secours à donner aux pauvres, tout cela exigera des fonds que l'Etat devra fournir. L'enquête menée par le comité de mendicité, lui permet de fixer le chiffre des indigents à un vingtième de la population, soit environ à un million de personnes. Cette masse de malheureux, on peut la considérer comme partagée en deux classes : une moitié d'individus valides ou *pauvres accidentels*, ayant besoin d'une aide momentanée en cas de chômage, une moitié de *pauvres habituels*, vieillards, infirmes, enfants, demandant une assistance permanente. C'est à la fois sur ces deux classes qu'on doit évaluer la proportion des malades : l'expérience la plus constante prouve qu'on doit l'estimer au vingtième du nombre des misérables. Il y aura donc 50.000 malades. La dépense qu'ils occasionneront, appréciée, en moyenne, à quinze sous par jour pour chaque personne, s'élèvera annuellement à 12.000.000 de livres, à raison de 250 par individu. Les secours attribués aux pauvres habituels, fixés, par commune mesure, à un chiffre de 50 à 60 livres par tête, composeront une somme totale de 27.500.000 livres. Les ateliers de charité coûteront 60.000 livres par département, soit en bloc 5.000.000. La répression de la mendicité nécessitera chaque année 3.000.000. Enfin, les fonds de la caisse de réserve et les frais d'administration se monteront au plus à 4.000.000. Au total, l'on peut compter qu'avec une somme de 50.000.000 le gouvernement réussira à couvrir toutes les dépenses d'assistance publique.

Cette somme, d'ailleurs, l'Etat en trouvera l'équivalent dans les ressources actuelles de la bienfaisance. Les biens des hôpitaux et ceux du clergé font retour

à la nation. Les millions que le pouvoir central devra consacrer au service des secours n'excéderont pas le revenu annuel de ces biens. Les propriétés des hôpitaux produisaient environ 30.000.000 ; celles du clergé, nominativement consacrées à des œuvres charitables, à peu près 6.000.000. Il faut tenir compte aussi des ressources des anciennes fondations particulières, aumôneries, maladreries, « la plupart dénaturées par le temps, mais que leur destination a rendu imprescriptibles, si elle ne les a pas rendues inviolables ». Il faut encore faire état de la part des pauvres dans l'ensemble des biens ecclésiastiques, « droit sacré que rien ne peut altérer, et qui dans les mains de la nation doit être exercé selon le vrai besoin des indigents ». A tous ces fonds, il est nécessaire d'ajouter 6.000.000, « employés par l'Etat en addition de revenus à certains hôpitaux, en dépenses pour les ateliers de charité, pour les dépôts de mendicité, et en secours en cas de malheurs »(1).

Ainsi l'équivalent des revenus, appartenant aux malheureux avant la Révolution, suffira pour assurer le fonctionnement du nouveau système d'assistance publique, qui substituera à l'organisation ancienne, partielle, insuffisante, incertaine, un ensemble de mesures générales, étroitement liées les unes aux autres, embrassant « l'universalité des malheureux et la suite des générations ».

---

1. Cinquième rapport. *Estimation des fonds à accorder au département des secours publics*. Bib. Nat. Le[29] 781. A ce rapport sont annexées cinquante pages de pièces justificatives. Il est indispensable de les parcourir pour se faire une idée de l'effort de documentation accompli par le comité, et pour voir sur quelles bases sérieuses il a établi tous ces chiffres.

IV

Les rapports du comité de mendicité furent présentés à l'Assemblée dans le cours de 1790 et au début de 1791. Le 31 janvier de cette dernière année, les députés entamèrent la discussion des bases constitutionnelles de la législation des secours. Le duc de Liancourt demanda qu'avant tout autre article du projet, on examinât celui qui mettait aux mains de la nation les biens des établissements hospitaliers. C'était là le point capital, celui dont l'adoption ou le rejet devait décider du sort de tout le plan d'assistance, l'égalité proportionnelle du secours, pour toutes les catégories d'indigents, ne pouvant, aux yeux du comité, être réalisée que par la disparition du domaine de chaque hôpital et la mise de toutes les dépenses à la charge de l'Etat, unique dispensateur et régulateur des fonds. Mais cette proposition hardie était aussi celle qui effrayait le plus les membres de l'Assemblée. Déjà, en 1790, faisant exception à la mesure qui mettait à la disposition de la nation les biens appartenant aux personnes morales, et confiait leur administration aux départements et aux districts, elle avait décidé que ceux des hôpitaux, maisons de charité et « autres où sont reçus les malades » continueraient jusqu'à nouvel ordre d'être gérés par les établissements, et elle avait ajourné tout acte de disposition à leur égard (1). Les députés redoutaient en effet, que la reprise par la nation de leur domaine ne fût désastreuse aux institutions charitables, et plus encore qu'elle ne fût

1. Décrets des 20-22 avril, et 28 octobre-5 novembre 1790.

interprétée par les ennemis de la Révolution comme une spoliation du patrimoine des pauvres, et ne servit de prétexte pour soulever contre la Constitution la foule des malheureux. Andrieu, exprimant toutes ces craintes, s'écria : « Vous ne voulez pas compromettre le soulagement que vous vous proposez de donner au peuple, au point de le confier à un système extrait de je ne sais quel livre philosophique, système qui peut être bon ou mauvais, mais qui a besoin d'être confirmé par l'expérience, avant de commencer à détruire tous les hospices de charité » (1). Il proposa d'ajourner la discussion, et le duc de La Rochefoucauld-Liancourt dut lui-même s'y résoudre.

Il voulut cependant calmer les inquiétudes et les appréhensions soulevées par ses projets d'assistance nationale. Il lui parut que, sans abandonner aucune des idées essentielles qui constituaient sa doctrine, il pouvait renoncer *provisoirement* à la reprise des biens hospitaliers par la nation. Tout en persistant à croire que son premier plan « était le plus juste, le plus simple, le plus conforme à la nature du gouvernement », il se résigna à lui apporter quelques modifications, destinées à le rendre « plus analogue aux circonstances et à la disposition générale des esprits. Dans son septième rapport, il n'abandonna aucun des principes essentiels qui faisaient des secours une mission et une charge de l'Etat. Tout en considérant toujours l'assistance comme un service public, administré par les représentants élus des citoyens et puisant ses fonds dans les caisses de

1. *Arch. Parlem.*, t. XXII, p. 592.

l'Etat, il consentit cependant à conserver momentanément aux établissements de bienfaisance leurs ressources présentes et la jouissance de leurs biens.

Il laissa donc à chacun « l'intégrité de ses revenus actuels », dans l'état où ils se trouvaient en 1791, à la suite des décrets supprimant les octrois et les dîmes (1). Mais il compta à chaque ville possédant un hôpital ou une charité, les revenus de cet établissement comme une part de ce qui devait lui revenir dans la répartition générale des fonds de bienfaisance. Là où le chiffre de ces revenus excédait la portion voulue par celle-ci, il en maintenait cependant à la maison d'assistance la somme totale, à charge de payer les dettes, s'il y en avait. Là où le montant était moindre, il fournissait une addition de secours, égale à la différence qui existait entre la part assignée par la répartition générale et le chiffre des revenus. Ainsi, tout en calmant les craintes soulevées par son premier projet, il réalisait ce qui lui paraissait être l'idéal de toute organisation méthodique des secours, « une distribution proportionnellement égale et exempte de tout arbitraire » (2).

Ce nouveau rapport ne put cependant, durant tout l'hiver et le printemps de 1791, être discuté par l'assemblée. En août 1791, celle-ci vota définitivement la constitution. Le comité de mendicité eût désiré y voir figurer les bases de la nouvelle organisation des secours. Elles lui en semblaient un élément indispensable ; « car, comme la classe intéressante et nom-

---

1. Voir plus loin, chap, IV, § 3.

2. Septième rapport du comité de mendicité, ou résumé sommaire du travail qu'il a présenté à l'Assemblée, p. 39. *Bib. Nat.* Le[29]783.

breuse qui réclame les secours de la société est partie intégrante de cette société, la législation qui gouverne cette classe doit faire partie nécessaire de la constitution établie pour cette société » (1). Mais l'assemblée n'avait encore pu trouver le temps de statuer sur un seul des projets des décrets du comité ; elle ne pouvait approuver à la hâte et sans un sérieux examen. Aussi se contenta-t-elle de voter une déclaration vague qui n'affirmait aucun principe et laissait en somme la question entièrement en suspens. « Il sera créé et organisé un établissement général de secours publics pour élever les enfants orphelins et abandonnés, soulager les pauvres infirmes et procurer des moyens de travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer par eux-mêmes » (2).

C'est seulement le 27 septembre 1791 que les projets de loi sur l'assistance publique se trouvèrent à l'ordre du jour. A cette époque la Constituante était bien près de clôturer sa session. Comment eût-elle pu en quelques heures adopter des décrets aussi considérables ? Force fut bien à La Rochefoucauld-Liancourt et à ses collègues de s'incliner devant cette impossibilité. Toutefois, afin que les députés ne parussent pas désavouer l'œuvre du comité, ils leur firent voter la motion suivante. « L'Assemblée nationale, considérant avec peine que l'immensité de ses travaux l'empêche dans cette session de s'occuper de l'organisation des secours dont elle a dans la Constitution ordonné l'établissement, laisse à la législa-

1. Premier rapport, p. 6.
2. *Arch. parl.*, t. XXIX, p. 301.

ture suivante l'honorable soin de remplir cet important devoir » (1).

Voilà donc, semble-t-il, où aboutit l'immense effort du comité de mendicité. Absorbée par sa rude et lourde tâche, toute la France d'autrefois à jeter à terre, toute la France nouvelle à reconstruire, la Constituante a dû, malgré elle-même, renoncer à réaliser le vaste et large plan d'assistance nationale qui lui était présenté. Les travaux de La Rochefoucauld-Liancourt et de ses collègues n'ont cependant pas été inutiles : les conceptions qu'ils ont élaborées ne sont pas destinées à demeurer stériles. Héritiers des penseurs qui, dans les dernières années de l'ancien régime, demandaient la réforme de l'assistance publique et indiquaient les moyens de l'accomplir, ils ont complété l'œuvre doctrinale commencée depuis un demi-siècle. Acceptant certaines des idées déjà admises par l'opinion publique, en rejetant plusieurs autres, apportant à la formation des nouveaux projets les données de leur expérience personnelle et de leur propre raisonnement, ils ont construit un système méthodique et complet d'assistance obligatoire et d'assistance nationale dans lequel vient s'unir et se fondre avec leur propre pensée celle des publicistes antérieurs. Après eux la doctrine révolutionnaire se trouve fixée dans toutes ses parties. Il va maintenant appartenir aux assemblées qui succéderont à la Constituante de la réaliser dans leurs lois.

---

1. *Arch. Parl.*, t. XXXI, p. 375.

CHAPITRE IV.

L'Assemblée Constituante. Les mesures provisoires.

I. — La misère au début de la Révolution. — Le manque de subsistances. — La diminution des moyens de travail. — Les progrès de la mendicité.

II. — Les ateliers de charité. — Leur établissement à Paris en 1788, leur extension en 1789 ; dangers qu'ils présentent ; leur suppression au mois d'août. — Création en septembre de nouveaux ateliers. — Leur développement rapide, vains efforts pour enrayer l'accroissement des ouvriers. — Intervention du comité de mendicité. — Décret du 30 mai 1790 : sommes allouées aux départements. — Echec de la loi. — Décret du 31 août 1790 : résultats insuffisants. — Décret du 16 décembre 1790. — Les abus dans les chantiers parisiens. — Suppression des ateliers de terrassements, le 16 juin 1791. — Les ateliers de filature : leur destination, leur régime intérieur, leur insuffisance. — Services rendus par les ateliers de charité.

III. — Les hôpitaux. — Accroissement de leurs charges. — Les causes de la crise matérielle qu'ils subissent dès le début de la Révolution. — Incertitude de leur administration. — Les hôpitaux parisiens : démission des bureaux de l'Hôtel-Dieu et de l'Hôpital Général ; rôle de la municipalité ; intervention du directoire du département. — Situation financière des hôpitaux. — Diminution en 1790 du produit des aumônes, du droit sur les spectacles, des dîmes, des octrois. — Décret du 10 septembre 1790. — Assujettissement des hôpitaux au paiement des contributions. — Suppression en 1791 des dîmes et des octrois. — La retenue sur les rentes. — Les pertes éprouvées. — Mesures financières décrétées par la Constituante.

IV. — Les secours à domicile. — Absence d'organisation. — Disparition des bureaux de charité. — Secours extraordinaires accordés par l'Assemblée. — L'assistance domiciliaire à Paris : les comités de district ; le bureau des secours ; la commission municipale de bienfaisance. — Les œuvres privées : la charité maternelle et la maison philanthropique.

I

Absorbée par de multiples travaux, l'Assemblée nationale n'avait pu voter les décrets présentés par son comité de mendicité. A regret, elle avait dû laisser à la législature suivante le soin de doter le pays d'une administration méthodique et complète de l'assistance publique.

Cependant, la misère en France était immense, la famine ravageait le pays, la détresse croissait sans cesse : elle montait de jour en jour, comme les eaux d'un fleuve prêtes à franchir les berges et inonder la campagne. Dans l'été de 1788, le 13 juillet, alors que les blés mûrs étaient à la veille d'être moissonnés, un orage épouvantable avait éclaté, une grêle affreuse s'était abattue sur toute la région parisienne, dévastant la Beauce, la Normandie, la Champagne, ravageant les champs, anéantissant les récoltes, semant la ruine sur plus de soixante lieues, laissant pour plus de cent millions de dégâts. Par surcroît de malheur, l'hiver suivant avait été le plus dur qu'on eût vu depuis 1709. Les fleuves avaient gelé, les arbres fruitiers, pommiers, poiriers, châtaigniers, tout avait péri, même les oliviers dans le midi. Aussi, au printemps, la disette était partout, au nord, au sud, en Normandie comme en Provence (1). Jamais depuis quatre-vingts ans, les paysans n'avaient été si malheureux. En temps normal, ils parvenaient déjà difficilement à vivre, écrasés par mille charges : tout

1. Voir Taine. *Les Origines de la France contemporaine : La Révolution*, t. I, liv. I, chap. I.

juste la nourriture indispensable, pas même de quoi se vêtir ; des filles et des femmes pieds nus, des hommes à la charrue sans bas ni sabots, des enfants déguenillés « et plus mal peut être sous cette couverture que s'ils étaient tout nus ! » Cela faisait songer à la misère de l'Irlande (1). Maintenant l'indigence était plus effroyable encore. Ouvriers des villes, travailleurs des champs, pour toute nourriture, ils n'avaient que du pain ! et quel pain ! des chiens affamés l'eussent dédaigné ! presque pas de blé, presque pas de froment : de l'orge germé et du son ! Aliment épouvantable, noir et grossier, souvent d'une odeur infecte ! Cependant les malheureux se le disputaient avidemment, car ils n'étaient jamais sûrs d'en retrouver le lendemain. Et quel prix il coûtait ! trois sous et demi ou quatre sous la livre ! huit sous d'aujourd'hui ! Le pain étant si cher, les indigents se sentaient mourir de faim.

Parcourez les cahiers des paroisses, vous y verrez le sombre tableau de cette détresse. A Bessancourt, le village « a été tellement ravagé et dévasté par la grêle de 1788, que chaque ménage a été presque dans l'impossibilité de se soutenir, que les habitants n'ont rien récolté, que faute d'argent ils n'ont pu se procurer des semences, qu'une grande partie de leurs vignes a péri ». A Neauphle-le-Château, « la misère qui afflige les pauvres est extrême, le prix du pain et des autres denrées de première nécessité est trop haut eu égard au salaire des ouvriers ; leur indigence ne leur permet pas de tirer de leurs terres tout le produit dont elles seraient susceptibles ; ils sont

1. Arthur Young. *Voyages en France*, t. I, p. 34.

même dans la nécessité de vendre bien au-dessous de sa valeur le peu de propriétés qui leur reste, ayant à peine de quoi vivre ; ils manquent de moyens pour nourrir et élever leurs enfants ». Au bourg d'Ecouen, l'ouvrier chargé de famille, qui ne gagne qu'une vingtaine de sous par jour de travail, doit consommer pour sa nourriture, celle de sa femme et de ses enfants « un pain du poids de douze livres qui lui revient aujourd'hui à quarante cinq sous ». A Jagny, à Moissy, ne pouvant acheter de pain à un prix si élevé, « il jeûne, il languit, il périt en un mot, faute de pouvoir s'en procurer ». A Chelles, même misère : « l'ouvrier de la ville et de la campagne, qui a une femme et des enfants, ne trouve pas dans sa journée de quoi avoir du pain pour lui et sa famille. » A Pontcarré, les habitants, exténués de famine, n'entendent « que des cris languissants d'une famille affamée » à laquelle ils regrettent d'avoir donné le jour. Dans les grandes villes, même détresse. A Marseille, « les aliments de première nécessité sont à un si haut prix qu'ils réduisent le propriétaire, le cultivateur et l'artisan à toute extrémité » (1).

En Normandie, la disette se complique d'une crise industrielle. Depuis le dernier traité de commerce avec l'Angleterre, les manufactures de toiles et de passementerie, ne trouvant plus à écouler leurs marchandises, ont restreint énormément leur production.

---

1. *Arch. Parlem.*, t. III, p 719, t. IV, p. 356, 422, 514, 611, 717, 748, t. V, p. 40. — Voir également Tiers-État de Châtellerault, t. II, p. 695. — Clergé de Sisteron, t. III, p. 363. — Paroisse de Rocquencourt, t. V, p. 52. — Villiers le Bascle, t. V, p. 209. — Ponchartrain, t. V, p. 622.

Elles occupaient plus de 40.000 ouvriers ; la plupart ont été congédiés. Ils sont maintenant sans travail, livrés à l'oisiveté, mendiant leur nourriture. Devant une telle désolation, le Parlement de Normandie écrit au roi, pour lui dépeindre « le peuple accablé de misère, et ainsi malheureux, se livrant à Rouen à tous les excès du désespoir... Sire, déclare-t-il, la majeure partie de vos sujets ne peut atteindre au prix du pain ; et quel pain on donne à ceux qui en achètent ! Le prix, malgré tous nos efforts, a toujours augmenté et est enfin porté bien au-dessus des facultés les plus communes » (1).

A Paris, pendant tout l'été, tout l'automne de 1789, les subsistances menacent sans cesse de faire défaut. Le 15 juillet, il ne reste de farine que pour trois jours. A certains moments, il n'y en a pas pour le lendemain, et le maire craint d'être réduit à nourrir la population avec du riz bouilli. Durant plusieurs mois, cette détresse se prolonge : la vie de six cent mille hommes dépend chaque jour de l'exactitude des envois aux moulins, de celle des meuniers à moudre et de la diligence des expéditions à Paris. Un convoi en retard de vingt-quatre heures, et la ville serait sans pain. Pour abaisser le prix et le mettre davantage à la portée des ouvriers et des artisans, la Commune taxe cet aliment à 13 sols les quatre livres. C'est encore cher, et pourtant bien au-dessous du prix de revient. Les boulangers subissent des pertes ; il faut les indemniser, cela coûte 9.000 livres par jour. Toutes dépenses réunies, le gouvernement

---

1. Floquet. *Histoire du Parlement de Normandie*, t. VII, p. 505-518.

répand journellement 30.000 livres pour l'approvisionnement de la capitale. Les transports surtout sont une lourde charge (1). Avec une telle somme, c'est à peine si l'on empêche le peuple de mourir de faim. Chaque matin, les malheureux viennent faire queue devant la porte du boulanger. Ils restent là plusieurs heures, piétinant sous le soleil ou sous la pluie, dans l'attente de leur tour, et reçoivent après une longue station quelques livres d'un pain noirâtre, terreux, amer, qui donne des inflammations à la gorge et cause des douleurs d'entrailles (2), nourriture atroce qui leur coûte, outre son prix, la valeur d'une demi-journée de travail perdue. Heureux encore, quand les derniers peuvent obtenir leur part et ne sont pas obligés de s'en retourner chez eux, les mains vides et le ventre creux.

Pauvre peuple en proie à la famine ! Il se figure que la disette est causée par les accapareurs, et pour lui tout commerçant est un accapareur. Il se croit victime de noires machinations, il s'imagine qu'on veut le faire mourir de faim. Tandis qu'il est contraint de jeûner, il est convaincu que dans les réserves des affameurs « on voit encore un nombre de meules de blé, qui par leur vieillesse se mangent par les souris, les rats et autres rongeurs » (3). Pour parer au manque de subsistances, il veut retenir dans chaque paroisse le grain produit par la localité, for-

---

1. Bailly. *Mémoires d'un témoin de la Révolution*, 1804, t. II, p. 175, 275, t. III, p. 98, 110.
2. Montjoïe, *Histoire de la Révolution de France*, ch. XXXIX, V. 37.
3. Cahier du bourg d'Ecouen. *Arch. Parl.*, t. IV, p. 514.

cer les cultivateurs à le porter au marché, obliger les magistrats à en taxer la valeur. Absurde procédé ! Il tue la circulation des denrées, sans pour cela les concentrer davantage sur le marché de chaque village. Les cultivateurs et fermiers refusent de s'y rendre. Le taux des céréales augmente, la disette devient plus terrible (1). Peu à peu le peuple prend l'habitude de piller les marchés, qui bientôt ne peuvent plus se tenir qu'entourés par la force armée. Il arrête les convois pour s'emparer des voitures de blé. Celles qui se dirigent vers Paris sont particulièrement menacées : on les intercepte à Bourg-la-Reine, à Saint-Denis, à Versailles, on les vole sur la route de Rouen, on les pille à Louviers (2). Dans toute la France, il en est ainsi : les villes s'affament les unes les autres. Déplorable erreur, capable d'entretenir et de perpétuer la misère dans le pays le plus riche. En 1790, en 1791, les récoltes sont bonnes, et pourtant la cherté persiste, le grain se cache et ne circule pas, la détresse se perpétue, le nombre de ceux qui ne peuvent chaque jour acheter leur morceau de pain reste toujours aussi effroyable (3).

Il est d'autant plus épouvantable qu'au prix élevé des subsistances se joint une autre cause de misère : la diminution des moyens de travail. « Non seulement on n'est pas sûr qu'il y ait du pain chez le boulanger la semaine prochaine, mais nombre de gens sont sûrs que, la semaine prochaine, ils n'auront

1. A. Young. *Voyages en France*, t. I, p. 190, t. II, p. 343.
2. Bailly. *Mémoires*, t. II, p. 256.
3. Taine. *La Révolution*, livre III, ch. II, § 2.

pas d'argent pour aller chez le boulanger» (1). Le chômage sévit dans bien des métiers. L'agitation produite par la Révolution, la diminution des fortunes, l'incertitude de beaucoup d'individus sur leur sort, le déplacement des capitaux, toutes ces causes réunies compromettent la production nationale. Les industries de luxe ont surtout à souffrir. C'étaient les nobles qui les faisaient prospérer. Incertains de leur avenir, voilà que maintenant ils restreignent leurs dépenses. Déjà beaucoup émigrent. Avec eux s'en vont les moyens d'existence de bien des ouvriers. Que vont devenir tous ceux qui subsistaient de la fantaisie des grands seigneurs? Songez qu'au début de 1789, il suffisait d'un caprice de la mode pour réduire à la misère plus de 10.000 femmes et jeunes filles qui vivaient du travail de la blonde (2). Maintenant c'est bien pis; ce n'est plus une seule industrie qui pâtit d'un changement de goût; tous les métiers à clientèle aristocratique souffrent à la fois. A Versailles et dans les environs, plus de 42.000 hommes se trouvent aux prises avec les besoins les plus impérieux (3). Paris, surtout, est éprouvé. Orfèvres, passementiers, tailleurs, carrossiers, perruquiers, valets de chambre et gens de maison, le chiffre de ceux qui

---

1. Taine. *La Révolution*, livre 1, ch. IV, § 2

2. Cahier de la paroisse d'Attainville, article 11. « Que les députés représentent avec tout le zèle dont ils sont capables, la situation déplorable de plus de 10.000 femmes et filles qui, dans un grand nombre de villages des environs de Paris et plus loin, n'ayant pour toute ressource et unique talent que le travail de la blonde, dont le produit n'est plus de mode, sont réduites à l'état le plus malheureux. » *Arch. Parl.*, t. IV. p. 322.

3. Tuétey, ouv. cité, t. II n° 75. — *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 203.

se trouvent sans ressources est immense. Ils accroissent le nombre déjà prodigieux des indigents. La détresse est telle que la Commune envoie une députation, chargée d'en présenter le tableau à la Constituante. Admis à la barre, le curé de Chaillot s'écrie : « Paris souffre, il souffre grandement : il voit ses plus riches citoyens absents, ses fabriques et ses ateliers déserts, 120.000 de ses habitants dans la misère » (1). Et ce chiffre énorme n'est pas exagéré. Jamais il n'y eût autant de malheureux. L'hospice Saint-Gervais, asile ouvert pendant trois nuits consécutives à des pauvres sans gîte, reçoit deux fois plus d'infortunés qu'auparavant. Ce n'est plus 15.000 ou 16.000, c'est 32.000 que les religieuses en hébergent en 1789, 40.000 en 1791 (2). Conséquence inévitable d'une telle détresse, les mendiants pullulent. Ils envahissent les rues, les places, les avenues de la capitale, importunent les passants, demandent l'aumône, non pas d'un ton humble et soumis, mais avec hauteur et arrogance. Ils effrayent par leur nombre toujours croissant la municipalité, qui cherche bien inutilement à se débarrasser d'eux. Bientôt ils viendront se bousculer jusqu'aux portes de l'Assemblée Constituante.

II

Quand la misère s'acharne ainsi sur un pays comme une plaie rongeante, réduit la classe ouvrière au plus extrême dénuement, débilite, par de trop lon-

1. *Arch. Parl.*, t. XIII, p. 67.
2. Tuétey, ouv. cité, t. I. Introduction, ch. I.

gues privations, l'énergie physique et la vigueur morale des travailleurs, menace de consumer peu à peu les forces les plus vives de la société, il n'est pas de gouvernement qui puisse se désintéresser des moyens de venir en aide à la triste et lamentable foule des malheureux, tiraillés par la faim et le froid, en proie à toutes les suggestions mauvaises de la détresse et du désespoir. C'est la prospérité publique tout entière qui se trouve compromise : les besoins sont trop pressants pour pouvoir être négligés. Mais, lorsque dans un Etat les représentants de la nation ont voulu substituer à l'arbitraire et aux iniquités d'autrefois un régime de justice, d'égalité, de fraternité, et que les souffrances des indigents sont en partie engendrées par le trouble inévitable et momentanée, inséparable de toute transformation sociale trop brusque, c'est pour le pouvoir une obligation encore plus stricte et plus impérieuse de consacrer ses soins les plus assidus au soulagement de tous les misérables. La Révolution le comprit. Dès l'année 1789, les autorités administratives des villes multiplièrent leurs efforts, souvent très ingénieux, pour secourir les pauvres, et quand il fut nécessaire, l'Assemblée nationale, malgré la répugnance du comité de mendicité à lui présenter des mesures locales, partielles et provisoires, vota les lois de circonstance indispensables pour pourvoir aux besoins extraordinaires du pays.

Les ateliers de charité jouissaient, à la fin du XVIII[e] siècle, d'une grande faveur. En 1789, la plupart des cahiers avaient demandé que, partout où il y aurait des pauvres valides à secourir, ce fût par des moyens de travail qu'on leur vînt en aide. Ce fut

à ce mode d'assistance que les pouvoirs publics eurent recours, dans les premières années de la Révolution.

À Paris, dès la fin de 1788, le gouvernement avait décidé la création de quelques ateliers pour occuper les indigents pendant l'hiver. Le Bureau de la Ville avait été chargé de veiller à leur organisation et de leur assigner une activité profitable. Au mois de mai 1789, la misère persistante obligea les édiles parisiens d'ouvrir de nouveaux chantiers. Ils choisirent les travaux de terrassements comme les plus faciles. L'administration des ponts et chaussées reçut mission de diriger les ouvriers et de les placer aux lieux, où ils seraient le plus utiles. Le salaire fut fixé à 20 sols pour les hommes et à 12 pour les enfants. Bientôt, par suite de l'exorbitante cherté des grains, ces ateliers prirent une extension considérable. Le chiffre des pauvres augmentait avec une inquiétante rapidité : il fallait bien les admettre si l'on ne voulait point les laisser mourir de faim. Au début de la Révolution, ils étaient déjà 12.000, distribués entre les divers chantiers ; ce nombre ne fit que croître durant les mois d'été. Malheureusement, on manquait d'ouvrages à faire exécuter à cette foule d'ouvriers. En face de cette population misérable les ateliers restaient « sans règles, sans principes et presque sans destination. » A peine pouvait-on donner aux indigents un semblant d'occupation, en les employant à réparer quelques routes aux environs de la capitale, et à construire un nouveau chemin, allant de la barrière Blanche au sommet de Montmartre (1).

1. *L'Administration des ateliers de charité,* 1789-1790.

Dès ce moment, les inconvénients et les dangers de ces vastes ateliers se font vivement sentir. Concentrés en grand nombre sur quelques points de la capitale, ces ouvriers sont une menace constante pour la sécurité de la ville. Ils alarment fort la population, prête dans ces temps de troubles à voir dans tout homme à cheval un housard, et dans toute place unie, un peu élevée, une plate-forme destinée à recevoir l'artillerie qui doit foudroyer le peuple (1). Ceux de Montmartre surtout causent de vives craintes : on les voit soudoyés par les contre-révolutionnaires, qui leur font préparer le terrain, avant de monter des canons sur la butte.

A vrai dire, les périls créés par ces ouvriers sont moins imaginaires, mais tout aussi redoutables. Cette masse de malheureux, indisciplinés, difficiles à surveiller, toujours prêts à se révolter, menaçant au besoin leurs chefs de les couper en morceaux (2), eût été fort dangereuse si elle se fût insurgée. Elle occasionnait de grandes inquiétudes à Bailly, maire de Paris. Ces ouvriers, dit-il, « nous donnaient beaucoup d'embarras... surtout dans les moments de la disette des subsistances. Ils étaient au nombre de dix-sept mille. Cette réunion d'hommes, si elle eût manqué de pain un instant, fût devenue une armée très redou-

---

Rapport de J.-B. Edme Plaisant, l'un des administrateurs du département des travaux publics, p. 16, — publié par Alexandre Tuétey, 1906 (fait partie des publications de la Société de l'histoire de la Révolution française).

1. Tuétey. *L'Assistance publique à Paris*, t. II, n° 85. Mémoire sur les ateliers de charité établis à Paris et aux environs, par M. Smith.

2. Tuétey, t. II, n° 34.

table : aussi n'étions-nous occupés qu'à obtenir des fonds, à les pourvoir de pain et à les empêcher de se mutiner, ce dont on nous menaçait souvent » (1). Au surplus, ces indigents ne se font pas faute de causer des troubles. Le 1er août, un certain nombre de ceux de Montmartre, convoqués à Monceau et laissés là sans surveillance pendant plusieurs heures, se répandent dans le pays, envahissent les domiciles privés, exigent de l'argent des particuliers (2). Le 27 août quelques terrassiers du même atelier occasionnent une émeute à Bercy et se portent à de graves excès (3).

Les dangers de cette situation paraissent tels que, le 11 août, l'Assemblée des représentants de la Commune envoie des députés en conférer avec Necker. Mais celui-ci évite toute responsabilité, et se contente de répondre que, le gouvernement n'ayant plus de force active, il engage l'Assemblée à employer ses propres moyens pour maintenir l'ordre (4). Ainsi abandonnée à son initiative personnelle, la Commune songe alors à profiter de la belle saison pour dissoudre les ateliers, mais elle commet auparavant la lourde faute de décider la réduction immédiate du salaire. « Cet arrêté, dit Bailly, causa beaucoup de fermentation. Il y avait peu d'économie et une grande impolitique à cette opération. Il ne faut pas tourmenter des gens qu'on va renvoyer (5). Le len-

1. Bailly. *Mémoires*, t. III, p. 67.
2. Tuétey, t. II, n° 30.
3. Tuétey, t. I, Introduction, chap. III, Les ateliers de charité.
4. S. Lacroix. *Actes de la Commune de Paris*, t. I, p. 177.
5. Bailly. *Mémoires*, t. III, p. 76.

demain, la Commune dut revenir sur la mesure prise. Pour calmer l'effervescence, La Fayette se transporta, le 15 août, au milieu des ouvriers de Montmartre : il leur parla avec douceur et fermeté et réussit, pour quelque temps du moins, à ramener l'ordre (1). Deux jours après, l'assemblée municipale résolut de ne plus recevoir de nouveaux ouvriers dans les ateliers, et elle en fixa la fermeture au 23 août. A cette date, les journaliers venus de la campagne seraient tenus de retourner dans leur pays, où les appelaient les travaux des champs. Il leur serait payé, au départ, une gratification de vingt-quatre sols ; en cours de route, il leur serait donné, à leur passage dans les villes et villages, trois sols par lieue ; à leur arrivée, il leur serait attribué douze sols par jour durant une semaine ; cette somme leur permettrait de trouver de l'ouvrage. Quant aux pauvres de Paris, ils seraient astreints à se retirer avant la fin du mois dans leur district ; ils seraient ultérieurement distribués dans les nouveaux ateliers qui leur seraient indiqués. Ils y seraient

1. Bailly. *Mémoires*, t. III, p. 85. — Voici en quels termes les Révolutions de Paris racontent la visite de La Fayette aux ateliers de Montmartre. « Il n'est pas de sentiment pénible qui n'entre dans l'âme, en voyant sur le même point 10.000 hommes sous des haillons, le visage hâve, l'œil et les joues creuses, le front assiégé de craintes, d'inquiétudes et quelquefois de remords. M. le commandant leur a parlé avec cette bonté qui accueille les plaintes et qui console, mais en même temps avec cette fermeté qui réprime le murmure et décourage l'audace. Il leur a annoncé que la ville continuerait à leur donner une paie journalière de 20 sols pour leur subsistance et qu'elle serait bientôt dans la necessité d'en faire conduire le plus grand nombre dans leurs provinces respectives. » Sig. Lacroix, t. III, p. 233.

employés, soit à réparer de mauvais chemins, aux environs de la capitale, soit à différents travaux nécessaires à la salubrité et à l'utilité de la ville (1).

Ces décisions prises, l'Assemblée parut hésiter à les appliquer. Le 19 août, elle autorisa M. Smith, comptable des ateliers, à remettre leur salaire aux ouvriers et résolut de ne pas donner encore de passeport. Mais, le 24, nouvelle alerte (2). Par suite de la difficulté des subsistances, on put craindre un soulèvement des malheureux de Montmartre ; il fallut placer du canon à la barrière. L'alarme fut vive ; aussi l'on se hâta de fixer d'une façon définitive la dissolution totale au lundi 31 août. L'on redoutait fort que cette mesure ne provoquât une émeute. « La prévoyance et les soins qu'on employa l'opérèrent plus paisiblement qu'on n'avait espéré (3). » C'est qu'aussi l'on avait pris, pour fermer les chantiers de Montmartre, des précautions vraiment effrayantes. « On y avait traîné du canon ; une troupe d'élite, composée principalement de ceux qui s'étaient distingués à la prise de la Bastille, sous les ordres du sieur Hulin, s'y était rendue... Il n'est pas arrivé le plus léger trouble ; on n'a même pas entendu de murmures » (4). Ainsi l'on se débarrassa de 17.000 hommes qui étaient fort inquiétants.

Cette première tentative avait largement montré les inconvénients des grands ateliers de charité, les

---

1. S. Lacroix. *Actes de la Commune de Paris*, t. I, p. 261. — Tuétey, t. II, n° 32.
2. S. Lacroix, t. I, p. 272.
3. Bailly. *Mémoires*, t. III.
4. *Les Révolutions de Paris,* n° du 29 août au 4 septembre.

dangers créés par la réunion d'une foule d'indigents, où, parmi de malheureux pères de famille sans ressources, se trouvaient pas mal d'hommes méchants, coupables et criminels. Néanmoins, un mois à peine après le renvoi des ouvriers de Montmartre, la crainte du chômage, la nécessité d'occuper les pauvres sans ouvrage pendant l'hiver qui était proche, déterminèrent Necker à ouvrir de nouveaux chantiers. Mais, afin de ne pas accumuler sur quelques points une troupe trop considérable d'individus, rendus redoutables par leur nombre, il décida d'employer seulement 4.000 ouvriers. De son côté, la municipalité résolut de ne recevoir les indigents que sur un certificat de leur district, constatant leur domicile à Paris. Elle les répartit en ateliers de 200 hommes, partagés chacun en deux divisions de 100 hommes, et distribua ces ateliers, de façon qu'il n'y eût pas plus de 400 ouvriers réunis dans un même lieu (1). D'ailleurs le département des travaux publics apporta la plus grande réserve à recruter ces journaliers. Pendant deux mois il en fit travailler seulement 2.000. Ce ne fut qu'au 1er décembre, qu'il fallut en porter le chiffre à 4.186.

A partir de ce moment leur nombre s'accroît rapidement : ils sont 6.000 à la fin de décembre, 8.000 en janvier, 10.800 le mois suivant (2). Ce ne sont pas seulement les malheureux des faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marceau qui viennent solliciter leur entrée aux chantiers ; on voit des marchands, des

1. Règlement du 11 novembre 1789. — Tuétey, t. II, n° 36.
2. Tuétey, t. II, nos 41, 43. — Rapport de J.-B. Edme Plaisant, p. 81.

merciers, des orfèvres, implorer la faveur d'y être admis à 20 sols par jour (1). C'est en vain que, pour repousser ce flot des sans-travail, M. Cellerier, lieutenant de maire au département des travaux publics, s'évertue à renvoyer dans leur village natal tous ceux qui sont venus de la province, et qui ont pu s'introduire dans les ateliers en trafiquant des certificats. Dans les premières semaines de 1790, il en fait partir 2.000, munis de 3 sols par lieue ; il en envoie 600 travailler au creusement du canal de Bourgogne. A la fin du mois d'avril, il s'efforce d'en décider 2.000 autres à retourner dans leur pays. Mesure coûteuse et bien inutile ! A peine se sont-ils éloignés, qu'alléchés par l'espoir de toucher à nouveau un subside de 3 sols par lieue, ils reviennent à Paris, et ramènent avec eux quelques compatriotes, qui comptent bien participer à la même gratification, ou profiter de la facilité fournie par les ateliers de charité (2).

Sans doute l'on recommande aux municipalités de province de s'opposer, autant que faire se peut, au départ de leurs ouvriers pour la capitale (3). Mais celles-ci se gardent bien d'exécuter cet ordre, trop heureuses de pouvoir se débarrasser de leurs indigents. Aussi leur nombre augmente-t-il sans cesse dans la ville, montant peu à peu comme les eaux d'un torrent après l'orage. Il en vient de l'intérieur du royaume, il en vient de l'étranger, attirés vers Paris « comme vers le lieu où ils trouveront sûre-

1. Bailly, *Mémoires*, t. III.
2. Tuétey, t. II, n°s 41, 45, 49.
3. Tuétey, t. II, n° 46.

ment des salaires sans travail » (1). Beaucoup entrent aux ateliers de charité. D'autres, dégoûtés de tout semblant d'occupation, préfèrent mendier dans les rues. On les rencontre partout, et pourtant l'on ne peut savoir combien ils sont : ils changent continuellement de logement, habitent dans les carrières et dans les bois, couchent même sur les places publiques. Grand danger vraiment que cette abondance d'hommes sans domicile, sans argent, sans aveu, toujours à la disposition de ceux qu'un « perfide et bien faux calcul porte à désirer le trouble de leur patrie ! » Péril constant et qui, même dans les jours de calme, reste menaçant comme un nuage à l'horizon !

La Commune effrayée envoie une députation à l'Assemblée constituante, pour lui demander de jeter hors de la capitale tous ces mendiants étrangers (2). Elle s'adresse au comité de mendicité, pour le prier de proposer contre eux un décret de répression. Le comité profite de la circonstance, pour intervenir dans l'administration des ateliers de charité et en faire une vive critique. Il fait observer à « Messieurs de Paris » que, le Trésor public versant chaque jour une somme de 12.000 livres, il paraît étonnant qu'aucun ouvrage utile n'ait été entrepris, qu'employer les ouvriers à des travaux sans utilité, c'est les encourager à la paresse, que leur accorder 20 sols par jour au lieu

1. *Rapport fait au nom des comités de rapports, de mendicité et de recherches, sur la situation de la mendicité de Paris*, par M. Liancourt, membre du comité de mendicité, le 30 mai 1790, p. 3. *Bib. Nat.* Le29 684. — *Arch. Parl.*, t. XV, p. 742.

2. *Arch. Parlem.*, t. XIII, p. 67.

de 15 c'est appeler les pauvres étrangers par l'appât d'un gain supérieur à celui qu'ils espèrent chez eux. Pour donner une activité profitable aux ateliers, il conseille l'ouverture d'un canal qui joindrait la Marne, la Seine et l'Oise et se prolongerait jusqu'à Dieppe : pour cette entreprise, M. Brullée offre les fonds, et se charge d'occuper 10.000 hommes. Quant à la répression de la mendicité, le comité pense qu'on peut sévir seulement contre les gens qui se refuseront vraiment à travailler (1).

Aussi, avant toute mesure de rigueur, propose-t-il à l'Assemblée de créer, à Paris et dans les environs, de nouveaux ateliers pour offrir des ouvrages de terrassements aux hommes, des travaux de filature aux femmes et aux enfants. Ces ateliers recevront tous les pauvres domiciliés dans Paris, ou étrangers à la ville, mais Français. Les mendiants et gens sans aveu, nés hors du royaume, non domiciliés à Paris depuis un an, devront demander des passeports pour sortir du pays. Tout indigent français, mais non domicilié dans la capitale, *qui ne voudra pas prendre d'ouvrage*, sera tenu de retourner dans sa municipalité : il recevra un secours de route de trois sols par lieue. Les pauvres valides, surpris à demander l'aumône, huit jours après la proclamation du décret, seront conduits dans les dépôts de mendicité, et de là, renvoyés soit dans leurs départements, soit hors du royaume. Les mendiants invalides, incapables de travailler, seront transportés dans les hôpitaux les plus proches pour y être traités, puis, après leur guérison, dirigés sur leur ville natale. Les dépenses

---

1. Tuétey, t. II, n° 48.

extraordinaires, occasionnées par cette mesure aux établissements de bienfaisance, seront remboursées par le Trésor public.

Ce renvoi des mendiants dans le lieu de leur domicile fut voté par l'Assemblée le 30 mai. Ce ne pouvait être une mesure utile et salutaire, que si l'on fournissait aux départements le moyen d'occuper leurs indigents. Sans cette précaution indispensable, en les faisant refluer de Paris vers la province, on n'eût abouti qu'à déplacer le danger, à le disséminer sur toute l'étendue du territoire, sans le rendre pour cela moins redoutable. Il fallait donc attribuer à chaque département des fonds suffisants pour entreprendre des travaux de charité. En l'absence d'une base certaine, permettant d'apprécier leurs besoins, le décret décida qu'il leur serait accordé à chacun une somme de 30.000 livres, destinée à la création de routes et de chemins, à des défrichements de terres incultes, à des dessèchements de marais (1).

Cette somme paraît sans doute bien faible, pour solder le prix de pareils ouvrages. La Constituante, cela n'est pas douteux, se rendait compte de sa modicité. Ce qu'elle désirait, c'était avant tout encourager les administrations départementales à ouvrir des ateliers pour les pauvres valides. Dans ce but, elle accordait une subvention, espérant que les pouvoirs locaux supporteraient le surplus de la dépense. Elle se réservait de leur permettre d'établir au besoin des impositions spéciales ou de contracter des

1. Rapport sur la situation de la mendicité de Paris, déjà cité. — Décret du 30 mai-13 juin 1790, reproduit par Tuétey, t. II, n° 54.

emprunts. C'est ainsi que, dans le cours de 1790, elle donna de semblables autorisations aux villes de Poitiers, Mouzon, Alby, Vézelay, Compiègne, etc. Celle de Toulouse, dont les besoins étaient particulièrement considérables, reçut la liberté d'emprunter 300.000 livres (1). Il n'en est pas moins vrai que les départements trouvèrent trop peu élevée la somme allouée par l'Assemblée. Celui de l'Aisne se plaignit qu'elle fût si modeste, qu'une fois partagée, il ne revenait pas 30 livres à chaque paroisse. Le comité de mendicité lui répondit que ces fonds, étant destinés à l'assistance par le travail, ne devaient pas nécessairement être répartis par paroisse, mais que des ateliers formés par canton lui semblaient présenter assez de moyens pour faire un ouvrage utile et par conséquent pour secourir un bon nombre de pauvres (2).

En ce qui concerne la ville de Paris, le décret du 30 mai se proposait évidemment un double but: donner d'avantage d'occupation aux indigents valides par l'extension des ateliers de charité, débarrasser la capitale des mendiants qui l'infestaient. Et certes, il ne pouvait qu'augmenter de façon considérable le nombre des chantiers publics. En obligeant à demander un passeport tout mendiant *qui ne voudrait pas prendre d'ouvrage*, il contraignait les pouvoirs publics, ainsi que Necker le faisait remarquer dans une lettre adressée au président de l'Assem-

1. Les décrets d'autorisation sont en partie reproduits par Lallemand: *La Révolution et les Pauvres*, p. 211, note 2.

2. Procès-verbal des séances du comité de mendicité, Arch. Nat. AF*15. Séance du 4 oct. 1790.

blée (1), à accorder du travail à toute personne *née en France* qui en demanderait. Aussi le chiffre des ouvriers s'accroît-il très rapidement, ils sont 12.000 en juin (2), 15.000 le 1[er] août, 17.800 le 1[er] septembre, 20.000 à la fin d'octobre (3). L'on voit des journaliers abandonner leur patron pour venir se faire embaucher aux ateliers publics (4). Avec une telle foule d'indigents, toute surveillance est à peu près impossible. D'ailleurs les contrôleurs, les chefs, les piqueurs ne font aucun effort pour maintenir l'ordre et l'exactitude. Par suite, les abus deviennent de plus en plus nombreux. Dans des ateliers de 800 hommes, il n'y en a pas 200 qui travaillent (5) : le reste est com-

1. *Arch. Parl.*, t. XVI, p. 173. — Tuétey, t. II, nº 55.
2. Tuétey, t. II, nºs 55 et 57.
3. Rapport de Plaisant, déjà cité p. 80, 81.
4. Tuétey, t. II, nº 61.
5. Plaisant reconnaît combien il était difficile de faire exécuter un travail utile à cette foule d'indigents. « Si nous n'avions eu à occuper, dit-il, que des ouvriers accoutumés aux travaux de la terre, et qui eussent apporté au travail une ardeur égale à celle qu'ils témoignaient pour être admis dans les ateliers, nous aurions pu faire exécuter beaucoup d'ouvrages avantageux à la capitale ; mais des artisans, dont la plupart n'étaient occupés auparavant qu'à des ouvrages de luxe, maniaient avec peine et avec peu de fruit les outils grossiers de la terrasse. Cependant, comme il existait dans les ateliers un assez grand nombre d'ouvriers robustes et habitués aux travaux de la terre, nous aurions pu encore faire beaucoup de choses avantageuses, si nous avions eu dès le principe une destination certaine à leur assigner et de véritables travaux auxquels nous eussions pu les occuper. Mais le manque de travaux se manifestait dès le commencement de notre administration... Les ouvriers connaissaient parfaitement eux-mêmes le peu d'utilité de la plupart de ceux auxquels on les occupait : de là leur indolence à les exécuter, parce qu'il répugnera toujours à un être raisonnable de faire

posé de jardiniers, de maçons : ils sont occupés ailleurs pendant la semaine, et viennent le samedi à l'appel recevoir une somme de 6 livres, sur laquelle ils donnent 20 sous à l'inspecteur (1).

Cependant, malgré l'accroissement des travaux de charité, la mendicité ne diminue pas. Ainsi que le constate Malouet à la tribune de l'Assemblée, les mesures répressives de la loi du 30 mai sont restées lettre morte (2). Bien plus : cette loi, insuffisamment étudiée et votée à la hâte, contribue à rendre plus élevé le chiffre de ceux qui vivent d'aumônes. Sans doute, 4.350 passeports ont été délivrés à des indigents, pour retourner dans les départements ou quitter le royaume (3). Mais, en ne réservant pas les ateliers de charité aux seuls ouvriers de Paris, le décret a déterminé un appel vers la capitale des pauvres de province. Certains, jugeant à leur convenance de gagner 20 sols par jour, sont entrés dans les chantiers publics. Mais combien y en a-t-il qui, fatigués à l'avance de tout travail, ont préféré tendre la main ? Et cependant la municipalité n'ose rien entreprendre contre cette foule de mendiants. N'ayant pas confiance dans sa propre force, redoutant de voir son autorité méconnue, la crainte de déchaîner

---

ce qu'il regardera comme inutile », p. 47-48. Les ateliers entreprirent cependant quelques ouvrages utiles, notamment le comblement des carrières de Vaugirard (p. 49), la construction de boulevards, le nettoiement des rives de la Seine, et surtout les travaux de terrasse nécessaires au Champ-de-Mars en vue de la fête de la Fédération (p. 61, 71).

1. *Arch. Parl.*, t. XVIII, p. 693.

2. *Arch. Parl.*, t. XVII, p. 87.

3. Tuétey, t. II, n° 70.

de dangereux mouvements populaires l'empêche de sévir (1).

Ayant conscience de sa faiblesse, elle s'adresse à l'Assemblée nationale, et lui demande d'intervenir, une fois encore dans l'administration des ateliers. Le 31 août, la Constituante vote un décret, supprimant tous les ateliers existant à Paris, et décidant qu'il en sera formé sur-le-champ de nouveaux, soit dans la ville ou la banlieue, soit dans les départements, où des travaux seront jugés nécessaires. Dans les chantiers de la capitale ne pourront être reçus à l'avenir que les indigents domiciliés à Paris, au moment de la publication du décret, ou qui y seront nés. En outre, pour mettre fin à l'appât d'un travail facile, pour cesser d'encourager la paresse et l'imprévoyance, l'on substituera au paiement à la journée le paiement à la tâche : ainsi les ouvriers ne toucheront de salaire que pour un ouvrage vraiment effectué. Seuls, continueront à recevoir leur solde à la journée « les hommes faibles ou moins accoutumés aux travaux de terrasse ». D'ailleurs, quel que soit le mode de règlement, la somme payée aux indigents dans les ateliers de charité, sera toujours inférieure au prix courant, reçu par les ouvriers de l'industrie privée pour les ouvrages de même nature. Pour le surplus, l'Assemblée renvoie aux dispositions du décret du 30 mai sur la mendicité dans Paris (2).

---

1. Arch. Nat. AF*15. Séance du comité de mendicité du 23 juillet 1790. — Rapport fait au nom des comités des finances, d'agriculture et commerce, des domaines et de mendicité, le 16 juin 1791, par M. Liancourt, p. 4. *Arch. Parl.*, t. XXVII, p. 263.

2. *Arch. parlem.*, t. XVIII, p. 435. — Tuétey, t. II, nos 63 et 64.

Pour assurer la rapide exécution de ces mesures, il eût fallu faire sortir immédiatement de la ville les indigents non domiciliés, et les envoyer dans les chantiers de la banlieue ou des départements voisins. Malheureusement, c'était chose fort difficile que de faire ce choix parmi les pauvres. Pour éviter les réclamations, la municipalité en confia le soin aux sections, pensant qu'elles seraient plus à même de contraindre au départ les individus étrangers à la capitale (1). Mais celles-ci, absorbées par les élections, mirent peu d'empressement à remplir cette mission. A la date du 8 novembre, sept seulement avaient satisfait au vœu de la municipalité (2). C'est en vain que le comité de mendicité multiplie ses efforts pour empêcher l'échec de la loi ; il a beau écrire à Bailly, convoquer à ses séances les administrateurs des travaux publics, indiquer des ouvrages à entreprendre, l'inertie des sections paralyse les volontés de la Constituante. Deux mois après le vote de la loi, c'est à peine si 150 ouvriers ont pu être dirigés sur les ateliers de Charenton et de Nanterre (3).

Au surplus, les départements montrent peu d'empressement à recevoir les ouvriers qu'on veut leur envoyer. Dans l'Yonne, où les travaux du canal de Bourgogne occupent depuis longtemps 600 individus, l'annonce de la prochaine arrivée de 3.000 indigents épouvante la population de Joigny, et les autorités municipales demandent immédiatement des forces militaires, avant même d'avoir eu con-

1. Tuétey, t. II, n° 70.
2. Tuétey, t. II, n° 72.
3. Tuétey, t. II, n° 70.

firmation de la nouvelle (1). Le département de Seine-et-Marne s'oppose à recevoir les pauvres rejetés de Paris, quelles que soient les instances du comité de mendicité (2). Celui de la Somme, invité à recevoir 1.200 malheureux dans Abbeville, s'y refuse, malgré l'offre de subsides fort élevés (3). Enfin les administrateurs de Seine-et-Oise, pressentis dans le même but, observent qu'ils ont déjà 42.729 ouvriers sans ouvrage. Ils consentent néanmoins à recevoir ceux de Paris, à condition que le comité de mendicité se charge d'exposer, dans une adresse à l'Assemblée, la triste situation de la ville de Versailles et de ses environs, et demande la création dans ce département de 30 ateliers pour la construction d'une route. Ces ateliers, particulièrement destinés aux indigents de la région, leur restitueraient en grande partie le travail qu'ils pourraient se croire enlevé par les pauvres de la capitale (4).

Le 4 décembre 1790, Vernier fit à la Constituante le sombre tableau de la misère en Seine-et-Oise. Il raconta comment des milliers de pauvres étaient venus, avec toute la décence et toutes les précautions convenables, s'adresser aux administrateurs du département, ayant leurs pelles à la main pour montrer qu'ils étaient disposés à travailler. L'Assemblée vota une avance de 50.000 livres destinée, à la création d'ateliers de charité. En même temps, elle décida,

---

1. Tuétey, t, II, n° 68.
2. Arch. Nat. AF*15. Séance du comité de mendicité, du 24 novembre 1790.
3. Praron. *Les Annales modernes d'Abbeville*, 1re partie, ch. III, p. 68 en note.
4. Tuétey. t, II, nos 72 et 75.

sur la proposition de Barnave, de demander à tous les directoires de département la liste des travaux utiles à entreprendre sur leur territoire (1).

Elle n'attendit pas leur réponse, et le 16 décembre suivant, elle décréta sur le rapport du duc de Liancourt, qu'une somme de 15 millions de livres serait répartie entre tous par le Trésor public, pour leur permettre de donner de l'ouvrage aux malheureux.

Cette somme, il était fort difficile de la distribuer sans arbitraire. La partager également entre tous les départements, c'eût été une bienfaisance sans équité. Les nécessités n'étaient certainement pas les mêmes partout : à des besoins différents devaient répondre des secours différents. Cependant, suivre une juste proportion était chose impossible. On ignorait trop profondément la situation de chaque département, l'état de sa population et de sa richesse, l'utilité des ouvrages à entreprendre, les fonds déjà affectés à des travaux publics. Pour sortir d'incertitude, l'Assemblée décida d'attribuer à chacun, sur les 15 millions votés, une avance égale de 80.000 livres. Elle retarda le versement du surplus jusqu'au jour où les administrations auraient fait connaître avec détail l'étendue de leurs besoins, les avantages des travaux commencés, la nature de ceux restant à mettre en chantier, le montant de la dépense entraînée par les uns et les autres, l'état des ressources que les pouvoirs locaux pouvaient consacrer à ces ouvrages. Pour les 80.000 livres, l'on trouverait toujours quelque destination profitable :

---

1. *Arch. Parlem.*, t. XXI, p. 203.

creusement de canaux, desséchements, défrichements, reboisement de forêts, ouverture de chemins vicinaux, sans parler des menues occupations qui pourraient être fournies à domicile à ceux pour qui la besogne des terrassements serait trop rude. Sans doute, la somme accordée n'était pas suffisante pour conduire à leur perfection de grandes entreprises, auxquelles d'ailleurs portait obstacle la rigueur de l'hiver. L'Assemblée ne l'ignorait point. Mais elle savait aussi que tout ouvrage considérable exige des travaux préparatoires : l'on pourrait immédiatement les commencer ; mis en œuvre avec les secours répandus, il serait bientôt possible à des particuliers de les continuer à leurs propres frais. Ainsi administrés, les subsides attribués aux départements conduiraient la classe pauvre jusqu'au printemps, époque où le retour des travaux de la campagne redonnerait une occupation aux bras inactifs (1).

Malheureusement, les mesures votées le 16 décembre ne produisirent pas l'effet qu'on s'en était promis. Fort peu de départements suivirent les volontés de la Constituante. C'est à peine si, au mois de mars 1791, quelques-uns avaient envoyé au ministre des finances l'état des travaux entrepris. La plupart s'étaient bornés à accuser réception de l'instruction. Le reste avait gardé le silence. Les directoires s'étaient très imparfaitement conformés à l'esprit du

1. La Rochefoucauld-Liancourt : Rapport fait au nom des comités des finances, d'agriculture et de commerce, des domaines et de mendicité, sur les secours à répandre dans les départements. Bibl. Nat. Le[29] 1170. — Décret du 16 décembre 1790. *Arch. Parlem.*, t. XXI, p. 513-516.

décret. Les uns avaient distribué les 80.000 livres en aumônes proprement dites. D'autres les avaient consacrées à des remises ou modérations d'impôts. D'autres encore les avaient partagées par district, à raison de la population, et laissé subdiviser ensuite, dans la même proportion, entre les municipalités. Certaines communes n'avaient même pas reçu six livres : quels travaux entreprendre avec cette somme dérisoire ? Ainsi s'étaient dispersés en poussière les secours votés par l'Assemblée (1).

A Paris, cependant, le nombre des indigents employés aux ateliers de charité, n'avait fait que croître pendant l'hiver. Ils étaient 27.000 en janvier 1791 (2), plus de 31.000 au retour du printemps (3). Les précautions, prises par le décret du 31 août, avaient été impuissantes à arrêter ce flot montant. Les facilités de travail, que l'on avait cru donner le 16 décembre aux ouvriers renvoyés de la capitale, s'étaient rapidement évanouies ; et la municipalité avait échoué dans ses efforts, pour rejeter vers la province les pauvres étrangers à la ville. Les nouveaux ateliers, ouverts, à partir de septembre et d'octobre, dans les différents quartiers, aux Champs-Elysées, au Roule, à Monceau, au faubourg Montmartre, au Temple, au Parc Saint-Fargeau (4), etc., avaient donné lieu aux mêmes abus que les anciens

1. *Arch. Parl.*, t. XXXI, p. 319.
2. Tuétey, t. II, n° 81.
3. Rapport fait au nom des comités des finances, d'agriculture et de commerce, des domaines et de mendicité, le 16 juin 1791, par M. Liancourt, p. 6. — Bib. Nat. Le[29]1585.
4. Tuétey. *Répertoire des sources manuscrites de l'histoire de Paris pendant la Révolution*, t. IV, n° 1937.

chantiers. Point d'ouvrage effectif imposé aux indigents ! Parfois même pas d'outils à leur donner ! D'ailleurs, quelle activité profitable attendre de ce ramassis de misérables ? En décembre 1790, le cours la Reine était dans un état lamentable, mais pour le réparer, l'on estimait que l'ouverture d'un atelier de charité serait plus nuisible qu'utile (1). On se contentait de fournir aux malheureux quelque apparence d'occupation, en leur faisant remuer la terre. Mais, au milieu du relâchement général, ils accomplissaient d'autant moins de besogne qu'ils étaient plus nombreux : les mauvais gâtaient les bons ; au besoin, pour cacher leur paresse dans l'inaction générale, ils les empêchaient avec menaces de travailler (2). Beaucoup continuaient à se présenter seulement au moment de la paye (3). C'est en vain que par son règlement du 24 septembre 1790 (4), la Commune s'était efforcée de multiplier les contrôles, les inspections, les appels, les pointages. Inspecteurs, contrôleurs, chefs d'ateliers, piqueurs, n'ayant aucun intérêt à voir avancer l'ouvrage, s'en croyant peut être un contraire, se gardaient bien d'exercer la surveillance que leur imposaient leurs fonctions (5).

---

1. Tuétey. *Id.*, n° 1937.

2. La Rochefoucauld-Liancourt. Rapport du 16 juin 1791.

3. Tuétey. *L'Assistance à Paris pendant la Révolution*. t. II, n° 81.

4. Tuétey. *Id.*, n° 66.

5. La Rochefoucauld-Liancourt. Rapport du 16 juin 1791. p. 5. — Section de Bonne Nouvelle. *Extrait du registre des délibérations du comité du 20 décembre 1790. Dénonciation des abus commis dans les ateliers de charité*. (Bib. de la Ville de Paris, 10.065*. Tourneux, *Bibliographie*, t. II. n° 7.953.)

Faut-il ajouter que cette agglomération de miséreux était un perpétuel danger pour la sûreté publique ? En septembre 1790, ils dévastaient les vignes de Vincennes et de Charonne. En novembre ils faisaient mine de se révolter à la Bastille, ils pillaient une maison à Vaugirard, ils menaçaient de mettre à sac le Palais-Bourbon et la demeure de Beaumarchais à la porte Saint-Antoine. En 1791, ils méditaient un mouvement contre la manufacture de glaces, et peut-être même contre l'hôtel de ville (1).

Ce péril continuel eût sans doute suffi, pour décider les pouvoirs publics à se débarrasser des ateliers de charité. Mais un autre motif, non moins puissant, devait les obliger à fermer le plus tôt possible les chantiers : l'énormité des frais occasionnés par l'entretien de ces milliers d'ouvriers. Au mois de janvier 1791, le gouvernement dut verser 172.000 livres pour une seule semaine, somme tellement exorbitante que le directeur du Trésor, M. Dufresne, crut devoir informer le comité des finances et celui de mendicité de l'exagération de la dépense (2). L'Assemblée avait d'ailleurs fait déjà plusieurs tentatives pour établir un contrôle. Elle avait décidé, le 17 décembre 1790, que les représentants de la Commune devraient lui faire connaître, dans les dix premiers jours de chaque mois, le montant des fonds consacrés aux ateliers pendant le mois précédent, et la nature des ouvrages entrepris (3). Le 30 décembre, elle avait en outre décrété que, jusqu'à l'organisation du département

1. Tuétey, t. II, nos 67, 73, 77, 90.
2. Tuétey, t. II, no 81.
3. *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 521, et Tuétey, t. II, no 79.

de Paris, le corps municipal exercerait provisoirement les fonctions attribuées aux administrations départementales, en ce qui concernait les travaux publics, et qu'il tiendrait pour cette gestion un compte distinct de celui relatif aux chantiers de la capitale (1). Malgré tous ces efforts, les dépenses continuaient cependant à augmenter de façon inquiétante. Si l'on en croit le duc de Liancourt, elles s'élevèrent jusqu'à 900.000 livres par mois, sans compter les 50.000 livres versées aussi par le Trésor pour les 1.400 ouvriers de Paris employés au canal de Bourgogne (2).

Les ateliers de charité étaient dès lors condamnés. Toutefois l'Assemblée crut devoir attendre, pour les supprimer, l'époque où la reprise des travaux de la campagne fournirait une occupation et un gagne-pain aux indigents. Le moment lui parut arrivé vers la fin du printemps. Le 16 juin, elle décida qu'à partir du 1er juillet suivant le Trésor cesserait d'entretenir les ateliers de Paris, « et autres de même nature qui pourraient avoir été établis dans quelque autre partie du royaume ». En conséquence, elle enjoignit à la municipalité de mettre fin immédiatement aux travaux reconnus sans utilité, et elle accorda aux ouvriers désireux de se retirer dans leur commune un secours de route de 3 sols par lieue. Toutefois, afin de ne pas jeter brusquement sur le pavé des milliers d'indigents, parmi lesquels se trouvaient, au milieu de pas mal de fainéants, beaucoup d'honnêtes pères de famille, elle décréta qu'il serait entrepris quelques ouvrages utiles dans le département

1. *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 710-711, et Tuétey, t. II, n° 80.
2. La Rochefoucauld-Liancourt. Rapport du 16 juin 1791, p. 6.

de Paris. Ainsi les pauvres qui voudraient se procurer une occupation, pourraient encore en trouver, « non plus comme autrefois en apparence de travail, en aumône déguisée, mais en travaux nécessaires, soumis pour le salaire aux conditions qu'ils feraient avec les entrepreneurs » (1). Il ne s'agissait donc pas d'ouvrir encore une fois de nouveaux ateliers de charité, mais de commencer des ouvrages publics reconnus indispensables, exécutés par adjudication, et pour lesquels l'intérêt même des entrepreneurs répondrait de l'exactitude et du zèle des ouvriers.

Comment solder les frais de ces travaux ? Sur les 15 millions de secours, votés par l'Assemblée le 16 décembre 1790, il restait encore 8.360.000 livres non employées. La Constituante décida, le 16 juin, de procéder à une répartition de 2.600.000 livres. Sur cette somme, 1 million fut consacré aux travaux à mettre en chantier dans la capitale. Le reste fut attribué à certains départements, les seuls qui, conformément aux instructions envoyées à la fin de l'année 1790, eussent indiqué les ouvrages qu'ils désiraient entreprendre (2).

1. La Rochefoucauld-Liancourt. Rapport présenté le 16 juin 1791, p. 8.

2. Voici les travaux que l'on devait exécuter à Paris : démolition de la porte Saint-Bernard et de la Geôle, réparations des quais et nouveaux ouvrages de construction, tant en amont qu'en aval du pont de Louis XVI, ouverture d'un nouveau canal à la Seine en face de Passy, établissement d'une gare au-dessous du pont de Charenton. En province, on devait entreprendre des travaux de navigabilité sur la Somme, l'Orne, le Rhône, le Rhin, continuer le creusement du canal de Bourgogne, de celui de Beaucaire à Aigues-Mortes, de celui de la Sensée.

Ainsi disparurent les ateliers publics de la ville de Paris. Leur suppression avait fait craindre des troubles violents: dès le 16 juin, Bailly avait invité La Fayette, commandant en chef de la garde nationale, à déployer dans la ville des forces capables d'imposer le calme aux ouvriers (1). Malgré ces inquiétudes, la dissolution s'opéra sans émeutes ni tumulte.

Toutefois, la dispersion des indigents ne fut pas complète. Tandis que les chantiers de terrassements étaient définitivement fermés, les ateliers de filature, épargnés par l'Assemblée, continuèrent à subsister (2). Ces ateliers avaient été organisés en exécution du décret du 30 mai 1790 (3). Le 10 juin de la même année, la Constituante avait autorisé la municipalité parisienne à faire évacuer le couvent des Récollets, au faubourg Saint-Laurent, et celui des Dominicains de la rue Saint-Jacques, pour employer provisoirement les locaux, soit comme dépôts de mendicité, soit comme lieux de travail pour les pauvres valides (4). La Commune avait fait installer dans ces bâtiments des ateliers, placés sous la haute direction du département des hôpitaux. Les malheureux y étaient occupés à la filature du chanvre, à celle du coton et à ses opérations préliminaires, telles que l'épluchage et le cordage. On y admettait les femmes, les enfants de huit à seize ans, les vieillards hors d'état de travailler la terre. Les uns ou les autres

1. Tuétey, t. II, n° 93.
2. Décret du 16 juin 1791, article 4.
3. Décret du 30 mai 1790, article 1.
4. *Arch. Parlem.*, t. XVI, p. 160.

devaient êtres domiciliés à Paris, depuis six mois s'ils étaient Français, depuis un an s'ils étaient étrangers, et produire un certificat du curé de leur paroisse, visé par le comité de leur section, constatant leur domicile, leur indigence, leur état de chômage. Le salaire, inférieur au prix courant payé aux ouvrières des manufactures privées, était fixé à la tâche. Outre leur solde, les pauvres recevaient, au déjeuner et au dîner, une portion de riz cuit avec de la farine de légumes (1).

Le gain des malheureuses femmes, astreintes à douze heures de travail chaque jour, était fort modeste, 11 à 12 sols. Néanmoins, le nombre était très considérable de celles qui sollicitaient leur entrée dans les filatures. Dès le mois d'octobre 1790, les ateliers étaient encombrés au point de ne plus pouvoir admettre une personne (2). Les locaux, d'ailleurs, n'étaient pas assez vastes pour contenir toutes les indigentes, auxquelles il eût fallu donner de l'ouvrage. La municipalité eût désiré occuper 9.000 femmes, réduites à la dernière misère, manquant absolument de pain, couchant sur la paille comme des chiennes (3). Mais ce chiffre était loin d'être atteint. Il n'y avait, en janvier 1791, que 1.258 ouvrières aux Jacobins, et 550 aux Récollets. En juin, malgré les travaux d'agrandissement, on n'en comptait encore que 2.265 dans le premier de ces ateliers, 990 dans le second (4). Combien cela était peu, en

1. Tuétey, t. II, n° 155.
2. Tuétey, t. II, n° 250.
3. Tuétey, t. II, n° 171.
4. Tuétey, t. II, n° 190.

comparaison du grand nombre des malheureuses réclamant de l'ouvrage. Chaque matin il s'en amassait une véritable foule dans la rue des Bernardins, en face des bureaux où siégeait le département des hôpitaux. On ne leur délivrait que 25 billets d'admission par jour ; encore, une fois munies de leur titre, devaient-elles parfois attendre six semaines avant d'entrer aux ateliers (1).

L'on aurait pu parer à l'encombrement des locaux, en distribuant aux indigentes du coton et du chanvre, qu'elles eussent filé à domicile. Sans doute, les directeurs étaient autorisés à confier une certaine quantité de matières premières à des mères de famille, que le soin de leurs enfants empêchaient de se rendre aux Jacobins ou aux Récollets (2), mais, de crainte de voir ces matières s'égarer, ils ne paraissent pas avoir beaucoup usé de cette faculté. Il existait bien aussi un établissement spécial, le bureau de filature des pauvres, dont le but était de distribuer du chanvre aux indigents, dans les différentes paroisses de Paris. Fondée en 1777 par M. Lenoir, lieutenant de police, il avait sous l'ancien régime secouru dans cer-

---

1. Tuétey, t. II, nos 151, 155, 171. — La section du jardin des Plantes s'alarmait de voir chaque jour dans la rue des Bernardins cette multitude de femmes. Elles causaient une grande inquiétude dans le quartier. Le 7 octobre 1790, le secrétaire de la section signale à M. de Jussieu « que ces femmes, ne pouvant être expédiées toutes le même jour, sont obligées de revenir plusieurs fois, ce qui leur cause un préjudice considérable par la perte de temps que cela entraîne, et aigrit l'humeur bilieuse de ces femmes, qui en tout temps ne valent pas grand'-chose, et encore moins lorsque la bile est en fermentation. »

2. Tuétey, t. II, n° 155.

taines années jusqu'à 7.000 malheureux. Ses fonds consistaient alors en une somme de 12.000 livres, fournie par le Trésor royal : cette subvention était évidemment insuffisante, car le fondateur de l'œuvre avait été plusieurs fois obligé d'y ajouter 40.000 livres par an. Passé, en 1789, sous l'autorité de la municipalité, ce bureau eût pu rendre d'immenses services pendant la Révolution. Malheureusement, assailli de continuels besoins d'argent, privé des subsides que M. Lenoir lui accordait sur les crédits de la police, il ne joua qu'un rôle effacé. Certains jours, il ne lui restait en caisse que 400 livres, certains autres, 200 en billets et 12 en argent. Dans ces conditions, de quel secours pouvait-il être pour les indigents (1).

Il ne fallait donc pas compter sur le bureau de filature, pour diminuer l'encombrement dans les ateliers de la rue Saint-Jacques et du faubourg Saint-Laurent. Il n'était pas davantage possible de faire fond sur les petits ateliers, ouverts en 1790 par Bailly à Sainte-Geneviève, à Chaillot, à Picpus, et entretenus par une souscription publique qui avait produit 56.722 livres. Remis quelques mois plus tard au département des établissements publics, ces ateliers, reconnus trop onéreux en comparaison des services rendus, n'avaient pas été conservés (2).

Il ne restait donc pour occuper les femmes, les enfants, les vieillards indigents, que les Jacobins et les Récollets. Malheureusement, il semble bien que ces établissements ne pouvaient faire travailler journellement plus de 3.500 à 4.000 personnes. La dépense

---

1. Tuétey, t. II, nos 297 à 355.
2. Tuétey, t. II, nos 274 à 296.

qu'ils occasionnaient était cependant considérable, par rapport au nombre des individus secourus. En moins d'un an, le Trésor public leur avait fourni 497.643 livres (1). Cette somme était loin d'être compensée par les 50.000 ou 100.000 livres, provenant de la vente du fil fabriqué. Néanmoins, malgré les pertes éprouvées dans le placement de la marchandise, l'argent consacré à la filature était, sans nul doute, bien plus utilement employé que les fonds versés aux chantiers de terrassements : ici, du moins, les malheureux étaient astreints à une tâche véritable. Aussi s'explique-t-on que l'Assemblée, lorsqu'elle supprima les travaux de charité, ait épargné les ateliers de filature. Toutefois, décidée à ne plus imposer cette charge au Trésor public, elle décida que, à l'avenir, il ne leur serait donné de subsides qu'à titre d'avances, remboursables par la municipalité sur les revenus de la ville (2).

Ainsi, après deux années d'expériences, l'Assemblée nationale renonce définitivement, en juin 1791, au système des ateliers de charité. Sans doute, elle distribue encore aux départements 2.600.000 livres, destinées à des travaux utiles, qui seront en même temps une source de salaire pour des milliers d'ouvriers. Mais il s'agit cette fois d'ouvrages nécessaires, médités, arrêtés depuis longtemps, reconnus profitables à tout le royaume (3), et non d'un fan-

1. Du 30 juillet 1790 au 31 janvier 1791 : 161.269 livres. — Du 1er février au 1er avril 1791 : 161. 436 livres. — du 1er avril au 25 juin 1791 : 174.938 livres. Tuétey, t, II, nº 190.

2. Décret du 16 juin 1791, art. 4.

3. Rapport présenté par La Rochefoucauld-Liancourt, le 16 juin 1791, p. 8.

tôme d'occupation, offert à la foule des malheureux sans gagne-pain. Ce ne sont plus des chantiers établis par pure bienfaisance, sans limitation dans la dépense, ouverts à tous ceux qui sollicitaient leur entrée. Ces constructions de quais, de gares, de canaux, sont confiées à des adjudicataires, qui n'embaucheront certes pas un seul journalier au delà du chiffre jugé par eux indispensable. En un mot, tandis qu'autrefois la masse des travaux à entreprendre était subordonnée à la quantité d'indigents admis aux ateliers, et devait s'accroître avec elle, aujourd'hui le nombre des ouvriers est strictement limité à ce qu'exigent les ouvrages entrepris, et ne peut arbitrairement varier.

Faut-il, toutefois, regretter les tentatives faites durant deux années par l'Assemblée nationale et la Commune de Paris ? et devons-nous leur reprocher d'avoir voulu instituer de vastes ateliers de charité, accueillants à tous les malheureux ? Certainement non! Sans doute ces ateliers ont donné lieu à une multitude d'abus. La foule des miséreux qui s'y trouvaient reçus augmentait sans cesse, comme une masse de neige qui roule au flanc d'une montagne. Les indigents, engourdis dans la paresse, regardant comme une dette les bienfaits de la société, ne se croyaient nullement tenus au travail dont ils recevaient le salaire. D'ailleurs, il n'y avait aucun ouvrage profitable à leur donner, et c'était une occupation dérisoire que de leur faire inutilement remuer la terre. Tout cela est fort vrai ! Mais comment eût-on pu éviter ces abus ? En se contentant, dès 1789, d'ouvrir de petits chantiers où, le nombre des pauvres étant nettement limité, l'on eût pu vraiment leur

fournir une tâche sérieuse ? Mais cette assistance restreinte eût été beaucoup trop insuffisante. Songez qu'il fallait faire subsister plus de 20.000 malheureux qui mouraient de faim. Pouvait-on procéder tout simplement à des distributions d'argent ou de nourriture ? Cette bienfaisance irréfléchie eût présenté plus de dangers que n'en recélait la multiplication des ateliers. Elle eût bien davantage accru le nombre des paresseux, des fainéants, de tous ceux qui voulaient vivre sans travailler ; elle eût été bien plus nuisible aux industries privées, que leurs ouvriers eussent déserté en plus grande abondance. Elle eût enfin plus lourdement pesé sur les finances publiques. Et la foule des malheureux, inoccupés durant tout le jour, livrés sans cesse à eux-mêmes, n'eût pas été moins périlleuse pour la ville que la troupe de ceux qui, réunis dans quelques chantiers, pouvaient du moins être surveillés et contenus en cas de troubles.

Les ateliers de charité, il faut bien le reconnaître, malgré tous leurs inconvénients, avaient rendu de réels services. Mais il n'est point étonnant qu'en 1791 les hommes mêmes qui s'en étaient montrés au début les plus chauds partisans, se crussent obligés d'y renoncer provisoirement (1). Ils avaient alors trop présent à l'esprit le souvenir des abus sans cesse renaissants et des efforts vainement tentés pour leur porter remède. Aussi n'étaient-ils pas tendres envers les paresseux. Long, député de Rivière-Verdun, disait à l'Assemblée, le 6 juin 1790 : « Il ne faudrait même pas accorder le nécessaire à ceux qui

---

1. Voyez le rapport présenté par La Rochefoucauld-Liancourt le 16 juin 1791.

refusent de travailler ; je proposerai volontiers de les placer dans un endroit où l'eau viendrait, et où ils seraient obligés de pomper sans cesse pour ne pas être mouillés » (1). Cette rigueur prouve assez quelle crainte les ouvriers des ateliers et les mendiants inspiraient à la population.

D'ailleurs, dans l'année 1791, ce n'est pas seulement à Paris que l'on voit supprimer les ateliers de charité. Ils disparaissent presque partout où l'essai en avait été tenté. Dans bien des villes, ils n'ont subsisté jusque-là que par des taxes levées sur les habitants, taxes très impopulaires. A Rouen, notamment, où, depuis 1788, l'on occupait les hommes à des terrassements, les femmes à des travaux de filature, la municipalité s'était efforcée, avec l'autorisation de l'Assemblée nationale, d'établir une imposition égale aux trois quarts de la capitation. Cet impôt n'avait pas donné de bons résultats : il avait été fort difficile à répartir, plus encore à percevoir. En 1790, les ateliers avaient cependant consommé des capitaux immenses, les facultés de la population étaient épuisées ; il était devenu difficile d'exiger d'elle de nouveaux sacrifices (2). Les ressources se trouvant alors insuffisantes, l'on dût éliminer des chantiers une partie des indigents ; bientôt après, l'on ferma définitivement les ateliers (3).

---

1. *Arch. Parl.*, t. XVI, p. 122.
2. Arch. Nati., F^{15}232.
3. Voir Lallemand. *La Révolution et les Pauvres*, p. 214.

III

Malgré tous leurs inconvénients, les ateliers de charité avaient permis, pendant près de trois ans, de venir en aide à des milliers de malheureux qui, sans eux, eussent été complètement dépourvus de ressources. Mais il est bien évident que ce genre de secours ne pouvait convenir qu'à des indigents validcs. Les travaux de terrassement exigeaient des hommes dans la force de l'âge, les ouvrages de filature des femmes en bonne santé. C'est assez exceptionnellement que les ateliers recevaient des enfants et surtout des vieillards. Pour ceux-ci, comme pour les infirmes et les malades, l'hôpital et l'hospice restaient le mode habituel d'assistance.

En tout temps, le nombre était considérable des infortunés qui sollicitaient leur entrée dans ces établissements. Mais en 1789, il s'accroît encore, au milieu des troubles inséparables de toute Révolution. Dans le bouleversement profond de la société, augmenté des angoisses causées par la disette persistante, comment vivre quand on est trop misérable? le pain est cher, l'existence est difficile, les lendemains sont incertains. Las de subir tant de privations, ils s'en viennent en foule frapper à la porte des maisons de bienfaisance. En 1760, l'Hôtel-Dieu de Paris reçoit 27.463 malades (1), plus que pendant le terrible hiver de 1788. L'hôpital des Incurables admet « des personnes qui ne sont point malades, et qui

1. Brièle. *Délibérations de l'ancien bureau de l'Hôtel-Dieu*, t. II, p. 277.

n'ont que de légères indispositions » : il serait trop dur d'apporter une sévérité rigoureuse à l'exécution des règlements (1). L'Hôtel-Dieu de la Madeleine, à Rouen, donne asile à une grande quantité de malheureux qui n'ont d'autre maladie que l'excès du besoin ; en toute autre circonstance on ne les eût pas accueillis, mais ce n'est pas le moment de tenir à la rigueur des lois (2).

Malheureusement, dès le début de la Révolution, alors que s'accroissent les charges des établissements hospitaliers, leur situation se trouve compromise par les mesures générales votées par l'Assemblée. La Constituante s'efforce de jeter à bas la société d'ancien régime, de détruire les inégalités, les injustices, les privilèges, afin d'élever sur de nouveaux fondements un édifice national débarrassé des abus et des iniquités du passé. Mais des changements nécessaires, des réformes indispensables, décidées trop rapidement, parfois même improvisées dans des moments d'enthousiasme, peuvent, tout en faisant sentir leur influence salutaire dans certaines parties de l'administration, engendrer par ailleurs des conséquences funestes, insuffisamment prévues par le législateur, auxquelles il n'a pu être paré d'avance. D'autre part, dans toute brusque transformation sociale, il se produit forcément une période de bouleversement, où l'ancien ordre de choses étant renversé et le nouveau se construisant lentement, des

1. Brièle, ouv. cité, t. II, p. 271.

2. Compte rendu de la situation des hôpitaux de la ville de Rouen à MM. les membres du directoire du département de la Seine-Inférieure, le 14 oct. 1790. Arch. Nat. $F^{15}232$.

intérêts fort légitimes sont laissés en souffrance. C'est ainsi que certaines lois, votées par la Constituante, souvent sous l'impulsion des sentiments les plus humanitaires, vont déterminer pour les établissements de bienfaisance une véritable crise qui, née au début de la Révolution, se prolongera pendant la Législative et la Convention, et se poursuivra même durant les premières années du XIX[e] siècle.

Les hôpitaux et hôtels-Dieu étaient dirigés autrefois par des administrations autonomes, assez différentes selon les localités, mais composées le plus souvent de deux sortes de membres, les uns désignés de plein droit par leur rang ou leurs charges publiques, les autres choisis par le bureau de l'établissement siégeant en assemblée générale (1). Dès la fin de 1789, cette situation se trouve profondément troublée par les lois qui organisent les nouveaux pouvoirs publics. Le 14 décembre, la Constituante, en déterminant les attributions des assemblées municipales, classe parmi leurs fonctions l'administration des établissements appartenant à la Commune, entretenus de ses deniers ou particulièrement destinés à l'usage de ses habitants (2). Il semble bien que les hôpitaux et maisons de charité sont compris dans cette disposition. Mais voici qu'une semaine à peine plus tard, en établissant les administrations départementales, l'Assemblée nationale les charge de s'occuper, sous l'autorité générale du roi, chef suprême du pays, du soulagement des pauvres, de la police des mendiants et des vaga-

1. Voir chapitre premier, § II.
2. Décret du 14 décembre 1789, art. 50.

bonds, de l'inspection et de l'amélioration des hôpitaux, hôtels-Dieu, établissements et ateliers de charité (1). Sans doute, ces deux décisions, si confuses qu'elles puissent paraître, ne sont pas nécessairement contradictoires : la Commune obtient, semble-t-il, l'administration directe des établissements d'assistance ; le département en a la surveillance et l'inspection. Il n'en est pas moins évident qu'au moment de la mise en vigueur des décrets, alors que des assemblées, récemment élues, exerçaient des pouvoirs nouveaux pour elles, cette incertitude dans la détermination de leur rôle respectif, devait nécessairement faire naître entre elles des heurts et des compétitions. Cette lutte d'influence ne pouvait qu'être funeste à la bonne conduite des établissements hospitaliers. Le duc de Liancourt ne le cacha pas à l'Assemblée. Les décrets, dit-il, « ont été inégalement interprétés par les municipalités et par les départements : de cette différence d'interprétation naît une multitude de discussions, un choc continuel de prétentions, et plus que tout de réclamations pour que l'Assemblée nationale prononce à qui doit être déléguée l'administration des secours » (2).

Au milieu de cette confusion, une seule chose pouvait paraître certaine : la disparition des anciens bureaux de direction autonomes. Il semble bien que la persistance de leurs fonctions ne pouvait se concilier avec la gestion municipale ou départementale. Certains le comprirent ainsi et donnèrent leur démission, d'autres furent remplacés d'office par les

1. Décret du 22 décembre 1789, section III, art 2.
2. Septième rapport, p. 9.

municipalités. Un grand nombre cependant restèrent en activité. Cette dernière façon d'agir n'était pas faite pour simplifier une situation déjà bien compliquée. Aussi, lorsque le 28 octobre 1790, la Constituante voulut s'occuper de l'administration des biens appartenant aux hôpitaux, maisons de charité, et autres établissements destinés au soulagement des pauvres, elle se trouva bien empêchée d'y mettre un peu d'ordre et de clarté : elle dut se contenter de décider, que ces biens resteraient provisoirement gérés comme ils l'étaient au 1er octobre de cette même année, qu'ils le fussent alors par les bureaux de direction autonomes ou par les municipalités, si elles avaient cru devoir s'en charger en vertu du décret du 14 octobre 1789. Mais elle déclara que ces administrateurs seraient dorénavant tenus de rendre des comptes annuels, en présence du conseil général de la commune, comptes qui seraient ensuite vérifiés par le directoire du district et arrêtés par celui du département (1).

Au surplus, la situation des bureaux de direction qui étaient restés en fonctions, était particulière-

1. Décret du 28 octobre-5 novembre 1790, art. 13 et 14. — L'article 15 de ce décret concerne les établissements qui pourraient se trouver complètement privés de direction. « Quant aux établissements d'enseignement public et *de charité* qui étaient administrés par des chapitres et autres corps ecclésiastiques supprimés, lorsqu'ils seront dans les villes de district, ils le seront par l'administration du district ou son directoire, sous l'autorité de celle de département et de son directoire ; ceux qui se trouveront dans les villes où il n'y a pas d'administration de district, seront administrés par les municipalités, sous l'autorité desdites administrations, le tout provisoirement... »

ment difficile.La plupart de leurs membres de droit avaient disparu, par suite de la suppression des charges qui dans l'ancien ordre de choses les faisaient participer à l'administration hospitalière. En outre, les directeurs demeurés en exercice ne savaient, en l'absence de lois précises, comment pourvoir au places qui pouvaient devenir vacantes parmi eux. A Rouen par exemple, les bureaux des deux hôpitaux, où siégeaient autrefois quelques magistrats du Parlement de Normandie, étaient privés de leurs meilleurs conseillers, depuis que cette cour souveraine avait cessé d'exister. De plus, les fonctions de deux administrateurs étant près d'arriver à expiration, leurs collègues ignoraient par quel moyen ils parviendraient à les remplacer (1). C'est sans doute pour mettre fin à de pareilles difficultés, que la Constituante décida, le 28 octobre 1790, que les citoyens, concourant avec les municipalités à l'administration d'établissements de bienfaisance, seraient à l'avenir élus ou appelés par le conseil général de la commune (2).

Les conséquences des premières lois votées par l'Assemblée, position délicate des bureaux de direction des hôpitaux, lutte de pouvoirs et d'influence entre le corps municipal et l'administration dépar-

---

1. Compte rendu de la situation des hôpitaux de Rouen. Arch. Nat. F[15]232.

2. Décret du 28 oct. — 5 nov. 1790, art. : 16 « A l'égard de ceux dans lesquels les municipalités ou d'autres citoyens concouraient, elle (l'administration) sera continuée par les municipalités et les autres citoyens qui seront élus ou appelés par le conseil général de la commune, sous la surveillance des administrations de district et de département, et à la charge de rendre compte. »

tementale, se firent tout particulièrement sentir à Paris. Dès le 19 août 1789, le bureau de l'Hôtel-Dieu, « considérant que les cahiers remis aux députés de la ville de Paris... portaient *un vœu formel des citoyens de donner à l'administration une nouvelle organisation* », écrivit au maire pour lui offrir sa démission. Toutefois, il ne voulut pas « laisser à l'abandon des maisons aussi précieuses à la religion et à l'Etat, » et « donner lieu à la moindre interruption dans la gestion des biens et dans la manutention du bon ordre». Il consentit donc à veiller, comme par le passé, à la direction de l'établissement, jusqu'à ce que le corps municipal y eût autrement pourvu (1). Peu de temps après, les administrateurs de l'Hôpital Général se déclarèrent eux aussi disposés à cesser leurs fonctions, et ils ne consentirent à rester en exercice qu'à titre provisoire (2). La Commune désirait les voir conserver leurs charges, afin de ne pas assumer elle-même la régie directe des maisons d'assistance. Elle entendait se réserver seulement une mission de surveillance, d'inspection et de contrôle.

En organisant provisoirement ses services, elle créa un *département* spécialement affecté aux hôpitaux et ateliers de charité (3): il fut confié à M. de

1. Brièle. *Délibérations de l'ancien bureau de l'Hôtel-Dieu*, t. II, p. 253, 254.

2. S. Lacroix. *Actes de la Commune de Paris*, t. III, p. 224. Séance du 19 décembre 1789.

3. A la suite du décret du 21 mai 1790, le département des hôpitaux et ateliers de charité fut supprimé : les hôpitaux furent rattachés au département des établissements publics, et les ateliers de charité à celui des travaux publics.

Jussieu, lieutenant de maire, assisté de MM. Baignières, Guignard, Sabatier, de Langlard et de la Saudade (1). De Jussieu déploya les plus louables efforts pour se mettre au courant de tous les détails de l'administration hospitalière. Questionnaires envoyés aux économes (2), visites dans les établissements, enquêtes minutieuses, il n'épargna ni son temps ni sa peine pour se rendre un compte exact de la situation de l'Hôtel-Dieu, de l'Hôpital Général, et des autres maisons consacrées à la bienfaisance publique. Il ne se dissimula pas les abus qui étaient nombreux, et rechercha consciencieusement les moyens d'y porter remède. Le 19 avril et le 6 mai 1790, il lut à l'assemblée des représentants de la Commune un long rapport, dans lequel il jugeait avec la plus grande impartialité les administrations des établissements d'assistance, révélant les fautes et les erreurs commises par elles, mais sachant aussi leur rendre justice et reconnaître leur désintéressement, leur dévouement au bien des pauvres, leur zèle à remplir une tâche délicate, au milieu de difficultés de tous genres. Sur la proposition de l'abbé Fauchet, la Commune ordonna l'impression de ce rapport, qu'elle avait fort apprécié (3).

---

1. Robiquet. *Le personnel municipal de Paris pendant la Révolution*, p. 255 en note et 257.

2. Tuétey, ouv. cité, t. I. n°s 65, 84, 94, 108, 120, 121, 123, 126, 127, 145.

3. S. Lacroix, ouv. cité, t. V, p. 57 et 257. — La partie du mémoire, rédigée par de Jussieu, ne concernait que l'Hôtel-Dieu et Saint-Louis. Le reste, écrit par Langlard, était relatif aux Incurables, à l'hôpital des frères de la Charité, à celui des convalescents, aux maisons des hospitalières de la rue Mouffe-

La municipalité ne borna pas là son rôle. Elle voulut apporter un adoucissement aux souffrances des malheureux, qui peuplaient les maisons de l'Hôpital Général, et y végétaient dans les conditions les plus misérables, mal nourris, mal vêtus, infectés de la gale, pourrissant au milieu de la plus effroyable malpropreté. Elle s'entremit en toute occasion pour mettre fin aux abus d'autorité du personnel sur les hospitalisés. La supérieure de la Salpêtrière exigeait des indigentes qu'elles produisissent des billets de confession. L'un des chapelains, l'abbé d'Estanges, crut devoir avertir la Commune de cet excès d'intolérance. L'assemblée parisienne ordonna la suppression des billets de confession. Par esprit de représailles, le vicaire général de l'archevêché suspendit de ses fonctions l'abbé d'Estanges, le dénonciateur. La municipalité épuisa, auprès des autorités ecclésiastiques, tous les moyens possibles de conciliation, pour faire rendre sa charge à l'aumônier ainsi frappé, puis, désespérant d'arriver à une entente, elle décida de faire sortir de la Salpêtrière les quatorze prêtres qui y assuraient le service religieux (1). Sur le rapport du duc de Liancourt, l'Assemblée nationale approuva la municipalité, et déclara que, pour maintenir le calme dans l'établissement, il y avait lieu de ne réintégrer aucun des anciens chapelains, pas même l'abbé d'Estanges (2).

---

tard, de la Place royale, de la Roquette, à l'hôpital de Charenton. Voir dans S. Lacroix, t. V, p. 264 un résumé succinct de ce rapport.

1. Tuétey, ouv. cité, t. I, nos 95 à 107.

2. *Arch. Parl.*, t. XX, p. 689. Le comité de mendicité loua vivement la conduite de la municipalité. « La municipa-

Au début de l'année 1791, alors que la municipalité s'occupait si activement de la surveillance des hôpitaux, elle fut dépossédée de son rôle d'inspection et de contrôle par l'administration du département de Paris. Le 23 février 1791, le bureau de l'Hôtel-Dieu avait écrit aux représentants de la Commune, pour renouveler sa démission et notifier son intention de se retirer définitivement le 15 avril suivant. N'ayant pas obtenu de réponse, il s'était adressé, le 16 mars, au directoire du département ; il lui avait montré la nécessité de substituer un régime actif et énergique à une administration déjà détruite en partie, et dont l'autorité n'était plus respectée, et il avait maintenu sa décision de sortir de charge le

---

lité, dit-il, a prononcé que tous les prêtres de cette maison sortiraient à la fois, et elle a bien fait : c'était le seul moyen de rétablir l'ordre et de terminer les querelles ». Il écrivit aux administrateurs des établissements publics pour leur dire combien il appréciait le parti qu'ils avaient pris pour faire renaître la tranquillité. « A ce premier moyen, ajouta-t-il, le comité pense que MM. les Administrateurs doivent ajouter ceux qui sont dans leurs mains de douceur, de bienfaisance, d'amélioration du sort des pauvres de cette maison. *La justice est presque toujours le premier moyen de rétablir l'ordre*, parmi des malheureux surtout, à qui elle est souvent refusée et qui ont sans cesse devant les yeux les abus dont ils sont les victimes ». Le comité insista en outre auprès des administrateurs des établissements publics, pour qu'ils fissent transformer le régime alimentaire, et qu'ils obtinssent le renvoi des petites filles privilégiées « qui, payant pension aux sœurs, sont traitées, nourries, habillées d'une manière particulière, qui mangent le bien des pauvres et ne sont qu'un objet de scandale, de jalousie et de déprédation dans ces maisons ». Procès-verbal du comité. Arch. Nat., AF$^{*}_{I}$ 15. Séance du 19 novembre 1790. Reproduit par Tuétey, t. I, n° 103.

mois suivant. Comme, vers la même époque, le bureau de l'Hôpital Général avait aussi manifesté le désir de cesser ses fonctions, le directoire du département en profita pour se saisir de la haute direction des établissements hospitaliers. Le 29 mars, il annonça au bureau de l'Hôtel-Dieu qu'il se proposait désormais « de donner des soins efficaces et d'apporter un zèle éclairé à la surveillance des hôpitaux,... d'améliorer le sort des pauvres et d'apporter des consolations dans les asiles consacrés à l'humanité souffrante (1) ». A partir de ce moment, il assuma la surveillance des grands hôpitaux parisiens, en confia l'administration à une commission de cinq membres, MM. Montlinot, Cousin, Thouret, Cabanis et Aubry-Dumesnil, nommée par lui le 11 avril 1791 (2), et ne laissa plus à la municipalité que l'exécution servile de ses arrêtés. Celle-ci dut se soumettre. La gestion départementale dura jusqu'au 10 août 1792.

Si considérable qu'ait pu être la confusion apportée par les nouvelles lois dans l'organisation des pouvoirs publics, ce ne fut pas là le pire dommage éprouvé par les établissements hospitaliers. Dirigés par des bureaux autonomes, soumis à l'autorité municipale, placés sous la surveillance du département, de toute manière ils eussent pu prospérer avec des administrateurs, quels qu'ils fussent, sincèrement dévoués au bien des pauvres. Ce qui, dès les derniers mois de 1789, rendit si critique leur situation, ce furent leurs difficultés financières. Forts différents dans leur origine, fondés les uns par le gouver-

1. Brièle, ouv. cité, t. II, p. 279, 280, 283.
2. *Idem*, p. 285.

nement, d'autres par le corps municipal des villes, d'autres par des congrégations charitables ou de riches particuliers, ils jouissaient, sous l'ancien régime, de ressources fort diverses, dons et legs, aumônes, revenus des domaines, rentes sur des personnes privées, sur des corps constitués ou sur l'Etat, droits d'octroi, droits sur les marchés, sur les spectacles, les passages de rivières et de ponts, dîmes, subventions et secours du pouvoir royal. Au milieu du bouleversement social occasionné par la Révolution, ces ressources si variées, et cependant à peine suffisantes dans les dernières années de l'ancien régime, se trouvent rapidement compromises.

Dès les premiers troubles, les aumônes se font plus rares. Incertains de leur avenir, les riches restreignent leurs largesses. Ainsi que le disent les administrateurs des hôpitaux de Rouen, « les charités diminuent, parce que les facultés ne sont plus les mêmes : ce serait vainement qu'on tenterait aujourd'hui de se faire un fonds pour le soulagement des malheureux par une souscription volontaire, comme on l'a fait plusieurs fois avec succès depuis deux ans ». Plus de quêtes ! plus de legs ! « Ce n'est pas dans les temps de troubles qu'on peut attendre de la charité des particuliers des fruits abondants en faveur des pauvres » (1). Autrefois, les libéralités rapportaient chaque année 10.000 livres aux seuls hôpitaux de Rouen. « En 1790. la recette sur ces objets a été presque nulle. Ce serait se flatter vainement que de compter sur aucun produit dans cette partie. Ce serait même une imprudence que de calculer

1. Arch. Nat. F^{15} 232.

dans la circonstance sur les aumônes particulières et volontaires pour assurer le sort des hôpitaux »(1).

En même temps, les sommes versées aux établissements hospitaliers par les entrepreneurs de théâtres sont sensiblement réduites. Ce n'est pas que la population délaisse les représentations publiques. Au contraire « les spectacles se multiplient journellement ; ils se doublent et se triplent dans les mêmes genres, mais,leur concurrence partageant nécessairement les spectateurs, le produit de chaque spectaele doit baisser dans la même proportion ». Les directeurs des grands théâtres de Paris sollicitent des réductions sur leur abonnement ; ceux des petits cessent complètement de payer. Aussi, est-ce avec raison que le bureau de l'Hôtel-Dieu peut dire, le 23 juin 1790, que le droit des pauvres sur les spectacles, chaque jour menacé d'une diminution considérable,semble marcher vers son anéantissement (2).

Mal plus grave, parce qu'il est plus général, les dîmes ne rapportent plus guère de produits. Elles étaient autrefois une réelle ressource pour certains établissements, soient qu'ils eussent le droit de les percevoir eux-mêmes, soit qu'ils obtinssent certaines allocations des grands décimateurs de leur région. Depuis la nuit du 4 août, elles sont supprimées en principe : c'est seulement à titre provisoire qu'elles peuvent encore être exigées. Les paysans n'ignorent

---

1. Arch. Nat. F^{15} 269. Document reproduit *in extenso*, par Lallemand. La Révolution et les pauvres, p. 255.

2. Brièle. *Délibérations de l'ancien bureau de l'Hôtel-Dieu*, t. II, p. 274. — *Mémoire pour l'Hôpital Général et celui des Enfants-Trouvés. Arch. Parl.*, t. XX, p. 539-547.

pas qu'elles vont prochainement être abolies ; ils ne comprennent pas pour quels motifs elles ne le sont pas tout de suite ; ils refusent de payer.

Les octrois subissent le contre-coup de la crise générale,qui entrave la circulation des marchandises et diminue le commerce ; ils donnent un rendement fort restreint. Dans les six premiers mois de 1790, l'Hôpital Général de Paris perd ainsi 300.000 livres, par rapport aux sommes produites dans les mois correspondants de 1789 (1). Les hôpitaux de Rouen, moins éprouvés,sont néanmoins privés dans la même année de 14.000 livres (2). En, outre, l'Assemblée nationale décide,le 10 septembre 1790, la suppression de toutes les indemnités de droits d'entrée,de péages, de franc-salé, versées aux hôpitaux par le Trésor public (3). D'où nouvelle perte, et fort considérable, pour ces établissements. A Paris, l'Hôpital Général se voit ainsi frustré de 308.000 livres, qui lui avaient été accordées, par arrêt du conseil du 31 mars 1788, pour le dédommager de son assujettissement au paiement des droits d'octroi (4).

Ce n'est pas là,d'ailleurs,la seule mesure contraire aux établissements d'assistance votée par l'Assemblée le 10 septembre. Désireuse de restreindre par tous les moyens le déficit du Trésor, afin de rassurer la population du pays à la veille d'une forte émission d'assignats, elle déclare supprimés, à partir du 1er janvier 1791, « tous secours accordés à des hôpitaux, hospices, hôtels-Dieu, hôpitaux d'enfants trouvés sur

1. *Arch. Parl.*, t. XX, p. 539-547.
2. Arch. Nat. F[15], 232.
3. Décret du 10-21 septembre 1790, art 5.
4. *Arch. Parl.*, t. XX, p. 539-547.

le Trésor public » (1). Il est vrai qu'elle charge, en même temps, du soin de pourvoir à leurs besoins les municipalités et les départements. Ce n'en est pas moins une décision singulière, de la part de législateurs qui voulaient faire de l'assistance une dette de l'Etat : elle ne peut s'expliquer que par de redoutables difficultés financières, auxquelles il fallait immédiatement parer. Aussi n'est-ce qu'un expédient momentané. Deux mois plus tard, le 29 novembre, voulant décharger les ci-devant seigneurs hauts-justiciers de la mission de nourrir et d'élever les enfants exposés et abandonnés sur leur territoire, elle ne craint pas d'imposer à l'Etat l'obligation de rembourser aux hôpitaux les dépenses qui leur seront occasionnées par ces enfants (2).

Autre mesure funeste au patrimoine hospitalier. Quand la Constituante établit, le 23 novembre, une

---

1. Décret du 10-21 septembre, art. 7. — Ce décret contient plusieurs autres mesures singulières : l'article 8 supprime les traitements accordés à l'inspecteur général des hôpitaux, à quelques médecins attachés à des hôpitaux et maisons de charité particulières ; l'article 9 déclare qu'il ne sera plus accordé de fonds pour entretien, réparation, construction d'hôpitaux appartenant à des municipalités ; l'article 9 décide qu'*il ne sera plus distribué de remèdes dans les provinces aux frais du Trésor public*, ni de drogues au Jardin du Roi pour les pauvres des paroisses de Paris.

2. *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 119. — Cette mesure n'est que provisoire, puisque le comité de mendicité doit s'occuper de régler définitivement le sort de ces enfants. — Voir aussi le décret du 29 mars-3 avril 1791, art. 3 : « le Trésor public continuera à rembourser tous les trois mois les dépenses faites par les hôpitaux pour les enfants trouvés, mais seulement sur le certificat du directoire de district visé par celui de département ».

contribution foncière, répartie sur toutes les propriétés à raison de leur revenu net, elle n'excepte pas de cette disposition les biens possédés par les établissements d'assistance. Quel que soit leur caractère d'utilité publique, hôpitaux et hôtels-Dieu sont assujettis au paiement du nouvel impôt (1). C'est une charge bien lourde pour eux. Elle coûte 30.000 livres rien qu'à l'Hôpital Général de Paris (2).

Aussi, à la fin de 1790, la situation des établissements hospitaliers se trouve-t-elle fort compromise. Songez que l'Hôpital Général est privé à lui seul de plus d'un million de revenu. Et pourtant leur position, déjà fort critique, empire encore durant tout le cours de l'année suivante. Le 1er janvier, les dîmes sont supprimées, le 1er mars, les octrois sont abolis (3). Sans doute, dans les motifs qui déterminent l'Assemblée à voter ces mesures, la pensée de diminuer les charges de la population paysanne et ouvrière tient une grande place. Les dîmes pesaient d'un poids fort lourd sur la classe rurale. Les cahiers remis aux députés les avaient présentées comme une des plus abondantes sources de la misère du peuple. « On demande, avaient-ils dit, quelle est la cause de la pauvreté des campagnes, et pourquoi il ne se trouve chez les cultivateurs aucuns blés de réserve, aucune ressource contre le malheur d'une mauvaise récolte. La cause est dans l'excès de l'impôt *et dans l'excès des dîmes :* ruinés par ces char-

---

1. Décret du 23 novembre-1er décembre, 1790, art. 1.
2. *Arch. Parl.*, t. XX, p. 539-547.
3. Décret du 20-22 avril 1790, art. 3. — Décret du 19-25 février 1791.

ges, ils sont forcés de tout vendre, aussitôt après les récoltes, et ne peuvent rien réserver (1). » Quant aux octrois, ils étaient difficilement supportés par les ouvriers des cités, obligés par ces droits d'entrée de payer plus cher leur nourriture. « Dans une ville de manufactures, disait la municipalité de Lyon, la taxe qui porte sur les choses de première nécessité est le plus dangereux des impôts : c'est attaquer le principe de l'existence de l'ouvrier que de lui ravir par une semblable taxe les moyens de subsister ; en pressurant ainsi sa subsistance on lui ôte les forces avec les aliments (2). » Aussi n'est-il point douteux que la suppression des dîmes et des octrois ait été par certains points une mesure très avantageuse à la classe pauvre. Mais tout n'était point mauvais dans ces impôts : condamnables dans leur principe, ils contribuaient par leur destination à secourir les indigents ; ils formaient le plus clair des ressources de bien des hôpitaux. Aussi ces établissements ont-ils considérablement à souffrir de la disparition de cette source de revenus.

A la même époque, l'Assemblée autorise les propriétaires dont les domaines sont grevés de rentes foncières, ainsi que les débiteurs d'intérêts ou de rentes perpétuelles, à faire, en s'acquittant, une retenue proportionnelle à la contribution : cette retenue est fixée pour l'année 1791 au cinquième du montant

---

1. Cahiers des paroisses de Collégien-en-Brie (*Arch. Parl.*, IV, 449), Logne-en-Brie (*Id.*, IV. 654), Torcy (*Id.*, IV. 133), Pontault-en-Brie, (*Id.*, V. p. 37).

2. Cité par Jaurès. *Histoire Socialiste*, t. I. p. 423.

des rentes ou des prestations en nature (1). Naturellement, les débiteurs se hâtent d'user de ce droit, et c'est là un grand dommage pour beaucoup de maisons d'assistance. A Tarascon, par exemple, l'hôpital général perd ainsi 1.334 livres, l'hôpital Saint-Nicolas 4.039 livres (2).

Toutes ces causes réunies réduisent de façon considérable les ressources des établissements charitables. L'Hôpital Général de Paris, qui possédait encore en 1790 un revenu de 3.007.093 livres, voit s'effondrer en 1791 presque tous ses moyens d'existence : il en ne lui reste plus que 273.793 livres, alors que les appointements du personnel en exigent à eux seuls plus de 260.000. Bien loin d'être aussi éprouvé, l'Hôtel-Dieu n'en est pas moins privé de 550.000 livres. L'hôpital de Lille est frustré de 75.600 livres. L'Hôtel-Dieu de Marseille est réduit à une telle détresse, que les administrateurs sont prêts d'en abandonner la direction, de laisser sans nourriture 400 ou 500 enfants et 400 malades (3). Les hôpitaux de Rouen sont acculés à un déficit annuel de 433.000 livres : leur situation est particulièrement désastreuse : « ils sont sans approvisionnements et sans moyens de s'en procurer, leur crédit est absolument épuisé », il leur est ainsi absolument impossible de pourvoir aux dépenses journalières (4). Les maisons de moindre importance n'ont pas moins à souffrir. L'hôpital de

---

1. Décrets du 23 novembre-1er décembre 1790, titre II, art. 6, 7 et 8 ; et du 7-10 juin 1791, art. 1 et 2.

2. Arch. Nation. F[15]232.

3. *Arch. Parlem.*, t. XXVIII, p. 41. Séance du 8 juillet 1791. Rapport de Lecoulteux de Canteleu.

4. Arch. Nation. F[15]263, et *Arch. Parlem.*, t. XXV, p. 710.

Falaise est privé, rien que par la suppression d'un droit de poids public, de 2.613 livres (1), ceux de Neufchâtel, dans la Seine-Inférieure, de 3.807 livres sur un revenu total de 8.856 (2). Dans l'ensemble, les hôpitaux et maisons de charité du royaume dont les ressources étaient évaluées avant la Révolution à environ 30.000.000 de livres, subissent une perte énorme de 10.000.000 (3).

Une aussi déplorable situation devait nécessairement attirer l'attention de législateurs qui, voulant mettre l'assistance des malheureux au rang des devoirs les plus sacrés de la Nation, avaient solennellement promis de pourvoir à tous les besoins des indigents. Si les mesures générales votées par l'Assemblée ont par leur répercussion plongé les établissements hospitaliers dans la plus affreuse détresse, il est juste de reconnaître qu'elle fait tous ses efforts pour conjurer la crise née de ses décrets. En 1790, alors que ni les dîmes ni les droits d'entrée ne sont encore supprimés, elle intervient déjà pour renouveler en faveur de certains hôpitaux des concessions d'octroi arrivées à expiration (4). Elle accorde même davantage à ceux de Rouen : elle les autorise à percevoir sur différentes denrées entrant en ville des taxes, connues sous le nom de droits réservés (5), qui sont estimées devoir produire

1. Arch. Nation. AF^{I*} 15. Procès verbal du Comité de mendicité.

2. Arch. Nation. F^{15}232.

3. Septième rapport du Comité de mendicité, p. 8 et 9.

4. *Arch. Parl.*, t. XIX, p. 1. (Séance du 16 septembre 1790), t. XVI, p. 220. (Séance du 15 juin 1790.)

5. *Arch. Parl.*, t. XXI, p. 483. (Séance du 15 décembre

290.000 livres par an. En 1791, quand la position des établissements d'assistance se fait particulièrement critique, elle vient plus efficacement à leur aide, et leur fournit tous les subsides dont peut lui permettre de disposer l'état médiocrement prospère des finances publiques. Le 29 mars, elle vote une somme de 4.058.204 livres pour les enfants trouvés, les dépôts de mendicité et les secours à certains hôpitaux (1). La partie de cette dépense destinée aux enfants trouvés et aux dépôts de mendicité doit être entièrement supportée par le Trésor public. Les

---

1790. — Par lettres patentes du mois de mars 1704, le roi avait accordé aux hôpitaux de Rouen la perception du don gratuit sur différentes denrées, entrant dans la ville et les faubourgs pour y être consommées. Le terme pour la perception de cet octroi s'était présenté en 1768. A partir de cette date cet impôt avait été continué sous la dénomination de droits réservés, mais au profit du gouvernement. Privés de cette ressource qui leur était absolument nécessaire, les hôpitaux avaient fait les plus fortes représentations. Le roi s'était alors déterminé à leur concéder une somme de 100.000 livres à prendre sur les droits réservés. Le terme pour lequel avait été établi cet octroi devant arriver à expiration le 31 décembre 1790, les hôpitaux de Rouen avaient demandé que la continuation en fût décidée uniquement à leur profit. (Arch. Nat. F^{15}232.)

1. Cette somme se décompose ainsi : 1.900.000 livres pour les enfants trouvés, 1.291.977 livres, pour les dépôts de mendicité, 866.226 livres pour les hôpitaux. La première de ces allocations a été fixée par le comité de mendicité à la suite de recherches sur les fonds payés par le Trésor en 1788 et 1789, ainsi que sur les impositions locales établies pour cet objet dans les provinces d'élection et les pays d'Etat. Le surplus de la dépense occasionnée par le décret qui décharge de l'entretien de ces enfants les seigneurs haut-justiciers y est compris pour un chiffre de 173.354 livres. — La somme accordée aux hôpi-

secours aux hôpitaux ne seront fournis qu'à titre d'avance par l'Etat, et resteront en définitive à la charge des départements (1).

Pour limiter les pertes subies par les établissements de charité, la Constituante décide, le 5 avril, sur le rapport de La Rochefoucauld-Liancourt, que les dîmes, dont ils jouissaient sur des biens devenus nationaux, continueront à leur être payées jusqu'au 1er janvier 1792. Il en sera de même des rentes constituées sur ces mêmes biens. Ils recevront, en outre, du Trésor public l'équivalent des ressources, que leur procuraient autrefois les droits de péage, de contrôle, de havage, minage, brassage sur les boissons (2). De plus, les villes pressées pour leurs hôpitaux de besoins urgents pourront être autorisées par le directoire de département à percevoir pendant trois mois, par émargement sur le rôle des impositions ordinaires de 1790, et au marc la livre de ces impositions, les sommes indispensables pour remplacer les revenus que ces maisons tiraient auparavant

taux a été ainsi évaluée : sous l'ancien régime certains établissements avaient obtenu sur le Trésor des secours particuliers dont le total s'élevait à 460.816 livres : les hôpitaux de Paris et celui d'Orléans, dont on avait supprimé les franchises relativement aux droits d'entrée, jouissaient de différentes indemnités qui montaient par année à 1.036.231 livres. Cela eût dû faire au total 1.497.047 livres. Mais si l'on trouva juste de conserver aux hôpitaux pour l'année 1791 la totalité des secours particuliers qui leur étaient attribués, l'on estima devoir réduire au tiers les indemnités de droit d'entrée, les octrois étant supprimés à partir du 1er avril. *Arch. Parl.*, t. XXXIV, p. 575 et suiv. Rapport du ministre de l'Intérieur.

1. *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 445.
2. *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 561.

des octrois. Si elles le préfèrent, ces villes recevront la faculté d'emprunter l'argent nécessaire, par obligations remboursables dans le cours de l'année (1).

Malheureusement, les impositions supplémentaires donnent de gros mécomptes, quand il s'agit de les percevoir. A Rouen, par exemple, l'on estime qu'elles ne produiront rien avant la fin de l'année (2) ; d'ailleurs elles seront fort insuffisantes pour satisfaire aux nécessités les plus urgentes. « La somme des besoins, disent les administrateurs, est trop forte pour pouvoir être levée par une addition d'impôt sur les habitants de la ville ; elle ne porterait que sur les contribuables à l'impôt foncier et mobilier », elle serait au-dessus des facultés de la plupart d'entre eux, qu'elle réduirait eux-mêmes à la misère (3). Dans ces conditions, l'Assemblée se résout à accorder immédiatement des subsides aux établissements les plus éprouvés, quitte à se les faire rembourser, dès que pourront être établis par les municipalités des sous additionnels. Le 10 mai, les hôpitaux de Rouen obtiennent un secours de 500.000 livres. Le 10 juin. ce sont ceux d'Orléans et de Nantes, le 13 septembre, celui de Lille qui recoivent des avances (4). Le 8 juillet, la Constituante prend, non plus une décision particulière, mais une mesure générale, attribuant pour la fin de l'année à l'ensemble des maisons d'assistance une somme de trois mil-

---

1. *Arch. Parl.*, t. XXIV, p. 446.
2. *Arch. Parl.*, t. XXV, p. 710.
3. Arch. Nat., F[15]269.
4. *Arch. Parl.*, t. XXV, p. 710, t. XXVII, p. 97, 99, t. XXX, p. 607.

lions (1). Enfin, en septembre, presque à la veille de se séparer, elle leur accorde encore 1.500.000 livres (2).

Ainsi, jusqu'à la fin de sa session, l'Assemblée multiplie ses efforts pour conjurer la crise des établissements hospitaliers. Elle comprend que c'est pour elle un devoir strict de les faire jouir de revenus équivalents à ceux qu'ils possédaient avant la Révolution. Sans doute, les décrets qu'elle vote ont un caractère provisoire : ils ne doivent produire effet que jusqu'au 1er janvier 1792. Ce sont, à vrai dire, des expédients financiers. Mais il ne faut pas oublier que le comité de mendicité préparait un plan général de réforme de l'assistance publique, destiné à substituer à l'organisation incomplète d'autrefois, un système nouveau, embrassant l'ensemble des malheureux dans tous les âges de la vie et dans toutes les parties du royaume. Ce plan, l'Assemblée pensait sa réalisation prochaine. Pour l'instant, elle se croyait simplement tenue de pourvoir de façon temporaire aux besoins les plus urgents des hôpitaux ; elle voulait simplement leur permettre de remplir leur destination jusqu'au jour où ils seraient englobés dans la refonte totale de l'administration des secours. Dans ces limi-

---

1. *Arch. Parl.*, t. XXVIII, p. 41. — Ces 3.000.000 furent ainsi répartis ; 1.500,000 pour l'Hôpital Général et 600.000 pour l'Hôtel-Dieu de Paris ; 300.000 pour l'Hôtel-Dieu de Lyon ; 48.000 pour l'hôpital de Rennes ; 70.000 pour celui de Brest ; 50.000 pour celui de Caen. Rapport de Lecouteulx de Canteleu, 4 septembre 1791. Le surplus de la somme était encore disponible à cette date.

2. *Arch. Parl.*, t. XXX, p. 193.

tes, il faut rendre cette justice à la Constituante qu'elle ne se refusa jamais, quand on lui fit savoir la position difficile d'un établissement hospitalier, à prendre les mesures nécessaires pour lui permettre de poursuivre sa mission bienfaisante.

IV

Cependant, l'Assemblée, partageant une opinion très répandue dans les dernières années de l'ancien régime, pensait qu'il fallait restreindre aux cas strictement nécessaires le rôle des hôpitaux, et leur substituer, dans toutes les circonstances possibles, les secours à domicile. Si les projets du comité de mendicité eussent été votés, ils eussent attribué dans l'organisation nouvelle la place la plus importante à ce mode d'assistance (1). Bien que le plan de La Rochefoucauld-Liancourt n'ait pas abouti, il est intéressant de rechercher dans les mesures provisoires prises par la Constituante, ce qu'elle a pu faire en faveur de ce genre de secours.

Malheureusement, c'est fort peu de chose. Ici tout se trouvait à organiser, et la Constituante n'avait pas, on se le rappelle, le temps de créer. Elle pouvait bien, par des expédients financiers, soutenir les hôpitaux défaillants, mais non établir de toutes pièces un système, même provisoire, d'assistance à domicile. Il est inutile, cependant, de dire quels services auraient rendus ces secours dans des années désastreuses comme 1789 et 1790. Tandis que le nombre des pauvres allait croissant, ainsi que les eaux

1. Voir chapitre III, § III.

d'un torrent pendant l'orage. tout moyen s'écroulait de leur fournir dans leur demeure aide et soutien. Les compagnies confessionnelles de charité, établies sous l'ancien régime dans un assez grand nombre de paroisses, se dissolvaient au milieu des luttes et des querelles soulevées par la constitution civile du clergé. Les bureaux d'aumônes communaux, institués vers la fin du XVIII[e] siècle, sous l'influence de Turgot, disparaissaient aussi avec les membres qui en faisaient partie de plein droit, avec les officiers royaux de justice et les échevins.

Il est vrai que les administrations de département, nouvellement créées, étaient chargées par la loi de tout ce qui concernait le soulagement des pauvres. Elles eussent pu, en vertu de cette mission, organiser elles-mêmes un service de secours à domicile, ou confier ce soin aux municipalités. Malheureusement, départements et communes se trouvaient dans une situation financière très embarrassée : aussi ne pouvaient-ils pourvoir bien efficacement à l'entretien des vieillards, des infirmes, des enfants indigents. Nombreuses étaient les villes qui, privées de ressources par certaines décisions du pouvoir législatif, notamment par la suppression des droits d'octroi, étaient forcées de s'adresser à la Constituante et de solliciter son appui. Après Laon, Bar-le-Duc, Dunkerque, c'étaient Limoges, Pont-du-Château, Saint-Omer, qui dépeignaient aux représentants leur détresse. Après le département du Pas-de-Calais, c'était celui de la Lozère et celui des Hautes-Pyrénées (1). Les uns et les autres montraient l'état

1. Procès-verbaux de l'Assemblée constituante. (Voir la table des matières, au mot secours.)

désespéré dans lequel se trouvaient leurs affaires.

Ils faisaient un sombre tableau de leurs embarras pécuniaires, de leur pénurie, de l'impossibilité où ils se trouvaient d'assurer le service local, et particulièrement celui de la bienfaisance. C'est seulement par l'imposition de sous additionnels qu'ils auraient pu parer aux dépenses des secours à domicile, comme aux autres charges départementales ou municipales. Mais ils hésitaient devant un accroissement de contributions déjà onéreuses pour la plupart de leurs habitants. Et d'ailleurs, ils savaient combien, au milieu des incertitudes et des troubles occasionnés par la Révolution, ces impôts, mal accueillis par la population, étaient difficiles à percevoir.

Malgré de telles circonstances, l'Assemblée nationale ne crut cependant pas devoir répartir entre les départements des sommes spécialement consacrées à la distribution de secours à domicile aux vieillards, aux enfants, aux malades. Elle ne fit point, pour ces catégories de pauvres, ce qu'elle avait fait pour les valides sans travail, à qui elle avait destiné dans tout le pays des ateliers de charité. Laissant aux autorités locales le soin de soulager la misère régulière et permanente, elle s'occupa seulement de fournir certains secours extraordinaires, nécessités par des cas particuliers et spéciaux. C'est ainsi que le 10 septembre 1790 et le 21 février 1791, elle maintint aux Acadiens et Acadiennes résidant dans le royaume les allocations qui leur avaient déjà été attribuées par le roi (1). Le 5 mai elle répartit une somme de 15.000 livres entre les personnes, compri-

1. Procès-Verbaux, t. XIV, nº 407, p. 6 ; t. XIX, nº 569, p. 4.

ses sur l'état des secours autrefois affectés sur la loterie royale de France (1). Le 24 juillet 1761, elle vota des indemnités aux employés supprimés (2). Le 26 juillet, elle accorda des subsides aux Hollandais réfugiés en France (3). Le 15 septembre, elle décréta la mise en liberté des prisonniers détenus à Paris pour dettes de mois de nourrice, et le paiement aux frais du Trésor des sommes dues par eux (4).

Si elle ne fournit pas aux départements des fonds particulièrement destinés aux dépenses de l'assistance domiciliaire, elle leur avança, à titre de prêt, vers la fin de sa session, des sommes considérables, qui devaient les aider à supporter l'ensemble de leurs charges (5). Enfin, elle chercha à soulager les particuliers qui avaient souffert d'événements imprévus, grêles, inondations, incendies, gelées, maladies épizootiques. Les secours extraordinaires qu'elle leur accorda furent surtout donnés sous formes de remises, décharges, réductions ou modérations d'impôts (6).

Mais ces mesures spéciales ne pouvaient suffire à faire oublier l'absence d'une organisation régulière de l'assistance à domicile. Aussi, dans les villes, beaucoup d'indigents, malades ou vieillards, qui ne pou-

1. *Arch. Parl.*, t. XXV, p. 612.
2. Procès-Verbaux, t. XXVI, n° 714, p. 9 ; n° 715, p. 8 et suiv.
3. Procès-Verbaux, t. XII, n° 361, p. 15.
4. Procès-Verbaux, t. XXIX, n° 767, p. 4.
5. Procès-Verbaux, t. XXX, n° 778, p. 48, 26 septembre 1791.
6. *Arch. Parl.*, Rapport de Vernier, t. XXV, p. 733. — Procès-Verbaux, Séances du 17 mars, du 20 mai et du 29 septembre 1791.

vaient être reçus dans les hôpitaux, demeuraient sans soutien. Et dans les campagnes, privées d'établissements hospitaliers, la foule des malheureux se trouvait encore plus abandonnée.

A Paris même, où le nombre des pauvres était effroyable, jusqu'au printemps de 1791, il n'existait pas, en dehors du Grand Bureau des Pauvres, une administration officielle permanente de l'assistance à domicile. Sans doute. dès le début de la Révolution, tandis que disparaissaient les compagnies de charité paroissiales, les districts organisaient spontanément des comités de bienfaisance, mais c'étaient là seulement des institutions de quartier, n'ayant point d'autres ressources que les contributions volontaires des citoyens. Sans doute aussi, dès le mois de juillet 1789, l'assemblée générale des électeurs, désireuse de porter remède à la misère qui désolait Paris, créait un comité ou bureau des secours. Le 18 juillet, M. Bessin, procureur au Châtelet, commandant de la garde bourgeoise du district de Saint-Méry, se rendait à l'Assemblée nationale et implorait la charité des représentants en faveur des malheureux ouvriers du faubourg Saint-Antoine qui, depuis cinq jours, avaient abandonné leurs travaux pour servir la patrie et se trouvaient sans pain (1). Les députés de Paris se cotisèrent pour fournir une somme de 45.000 livres, dont l'avance fut demandée aux notaires de la capitale. Le 21 juillet, l'assemblée des électeurs décidait d'ouvrir une souscription volontaire entre les mains du trésorier de la ville : les fonds devaient être consacrés au soulagement des pauvres (2). Le chapitre de

1. S. Lacroix, ouv. cité, t. I, p. 92.
2. S. Lacroix, *id.*, t. I, p. 208.

Notre-Dame donna 12.000 livres, la ville de Lyon 3.000, les receveurs généraux 12.000, les fermiers généraux 6.000, la Caisse d'escompte 12.000, les comédiens du théâtre de Monsieur 1.500. Le comité des secours distribua ces sommes aux ouvriers du faubourg Saint-Antoine, ainsi qu'aux blessés et aux familles des morts de la Bastille (1). Dès le 21 août les fonds étaient épuisés : le 10 septembre, le comité des secours disparut, et le comité d'administration générale lui succéda dans ses attributions (2).

Durant l'hiver de 1789-1790, à défaut d'une organisation officielle des secours, ce fut Bailly, maire de Paris, qui recueillit les cotisations versées par les citoyens généreux en faveur des pauvres. La souscription ouverte au mois de décembre, à la suite de l'article du *Spectateur National*, produisit 56.722 livres, qui furent consacrées à l'entretien de deux petits chantiers de terrassements et de quatre ateliers de filature (3). Le 25 janvier, une députation des actionnaires de la Caisse d'escompte offrit à l'assemblée des représentants de la Commune une somme de 60.000 livres, qui fut répartie, à la fin de février, entre les districts (4).

Vers le milieu de l'automne, au moment où la réorganisation de la municipalité parisienne souleva encore une fois le problème des secours publics, le comité de mendicité, sortant de ses attributions

---

1. S. Lacroix, ouv. cité. t, I, p. 228.
2. S. Lacroix, ouv. cité, t, I, p. 541, 542, 545.
3. Tuétey, ouv. cité, introduction, chap. II, p. CXXX, CXXXII.
4. Voir dans Tuétey, p. CXXXIII le tableau de répartition de cette somme.

législatives pour jouer un rôle administratif, se mit en rapport avec les membres composant le département des établissements publics. Il les invita à venir s'entendre avec lui « pour le bon ordre des choses et pour le bien de Paris ». Il leur montra que, si les secours de toute espèce étaient considérables, une bonne gestion pouvait encore accroître leur utilité. « Les circonstances sont dures, leur écrivit-il, le travail a diminué, les aumônes sont moins abondantes ; plusieurs causes réunies concourent à l'extension de la pauvreté, et l'approche de l'hiver, la possibilité de ses rigueurs rend ce danger plus grand ». Pour empêcher ces « fâcheuses possibilités » et leur porter remède, le comité de mendicité conseillait à la municipalité de former un *comité de prévoyance*, chargé « de rechercher tous les moyens de prévenir, de soulager cet excédent d'indigence, que la rigueur de l'hiver pourrait occasionner ». (1)

Ces sages conseils ne furent pas tout de suite écoutés. Ce fut seulement le 9 avril 1791, que la Commune nomma une *commission municipale de bienfaisance*, « pour prendre connaissance de l'état des pauvres et répartir entre eux quelques secours provisoires ». Elle lui donna mission de distribuer entre les paroisses les plus nécessiteuses une somme

1. Procès-verbaux des séances du comité de mendicité. Arch. Nat. AF*I 15. — 29 octobre 1790. Reproduit par Tuétey, t. I, n° 10. — Les rédacteurs de la lettre ajoutaient : « Ce comité pourrait, s'il le juge à propos, s'entendre avec le comité de mendicité, qui sera toujours disposé à donner tout son temps, tous ses soins à ce qui intéresse le soulagement des malheureux, ce qui remplira ainsi le devoir que lui a imposé l'Assemblée nationale ».

de 6.000 livres, fournie à titre d'avance par la caisse municipale (1). Le 20 mai, l'Assemblée constituante, après avoir fait une enquête sur le nombre et la quotité des revenus fondés en faveur des pauvres du département de Paris, décida que les rentes appartenant aux indigents seraient désormais perçues par la municipalité. Jusqu'alors, elles étaient acquittées sur les quittances des curés. La nouvelle circonscription des paroisses, établie au printemps de 1791, rendait un autre mode de paiement nécessaire. La Constituante décréta que la municipalité désignerait sans délai une ou plusieurs personnes, pour recevoir la totalité des revenus des pauvres, et qu'elle en ferait, semaine par semaine, la répartition entre les 33 nouvelles paroisses. Elle devait en outre présenter dans le délai d'un mois un plan définitif, pour régler l'administration générale, la perception, la répartition et la distribution des revenus et aumônes fondées en faveur des indigents (2).

Le 5 août, le corps municipal chargeait Vallet de Villeneuve, trésorier de la ville, de percevoir provisoirement ces arrérages, sous la surveillance de la commission de bienfaisance (3). Le 19 août, il complétait l'organisation de cette dernière, en lui adjoignant 6 nouveaux membres (4). Plusieurs paroisses

---

1. Compte rendu à la municipalité de Paris, par sa commission de bienfaisance, de l'administration qu'elle a eue en vertu de la loi du 25 mai 1791, des biens et des revenus appartenant à la classe indigente. Bib. de la Ville de Paris, 6.916* (Tourneux, *Bibliographie*, t. III, n° 15.080).

2. Tuétey, t. I, n° 28.

3. Tuétey, ouv. cité, t. I, n° 30.

4. *Id.*, n° 31.

annonçant des besoins urgents, il lui confiait le soin de répartir entre elles une nouvelle somme de 6.000 livres, qui devait être fournie par le bureau d'agence des biens nationaux (1). La commission municipale de bienfaisance se trouvait dès lors constituée : elle devait durer jusqu'au mois d'août 1793.

A côté de cette institution officielle et publique, existaient plusieurs œuvres de bienfaisance privée. Sans parler des secours parfois considérables distribués individuellement par des particuliers (2), deux sociétés charitables se proposaient pour but l'assistance des malheureux dans leur propre demeure.

La Charité maternelle avait été fondée au mois de mai 1788, mais ses règlements définitifs ne dataient que de février 1789. C'était une association de gens du monde, composée de tous les souscripteurs et bienfaiteurs qui, par des contributions annuelles ou momentanées, voulaient bien apporter leurs aumônes. Tous les détails de l'administration étaient uniquement confiés à des dames. La société se donnait pour tâche de préserver de l'abandon les enfants légitimes des pauvres, et de leur assurer des secours pendant les deux années qui suivaient leur naissance. Elle eût voulu faire participer à ses dons « tous les enfants nés dans le sein d'une véritable pauvreté », mais l'impossibilité de répandre une assistance efficace sur une aussi grande quantité d'individus, la contraignait, contrairement à ses pro-

---

1. Tuétey, ouv. cité, n° 32.

2. Beaumarchais notamment, avait gratifié les habitants du Faubourg Saint-Antoine d'une somme de 12.000 livres.

pres statuts, « à restreindre leur nombre et à ne choisir que ceux qui naissaient orphelins, ceux qui naissaient de parents infirmes qui ne pouvaient gagner leur vie, et enfin ceux qui appartenaient à des familles nombreuses qui ne pouvaient soutenir leur surcharge ». Les dames bienfaitrices visitaient elles-mêmes les femmes qui sollicitaient pour les enfants dont elles se trouvaient enceintes les dons de la société ; elles s'assuraient de leur pauvreté, de leurs mœurs, elles vérifiaient l'accomplissement des conditions de domicile, elles s'informaient du nombre d'enfants déjà existants, elles faisaient prendre aux mères l'engagement de nourrir elles-mêmes leurs enfants, ou si elles ne pouvaient leur donner le sein, de les élever au lait auprès d'elles. La Charité maternelle assurait à chaque enfant adopté par elle un secours de 192 livres, « dont 10 livres données à la mère pendant ses couches, une layette fixée au prix de 20 livres, pour le nourrisson 8 livres par mois depuis sa naissance jusqu'à un an accompli, 4 livres par mois depuis un an jusqu'à deux, et une première robe du prix de 10 livres ». En deux ans, la société, dont les recettes s'étaient élevées à 147.038 livres, avait admis 991 enfants (1).

Mais, depuis le début de la Révolution, ses ressources baissaient. Les circonstances malheureuses de l'époque, « diminuant la fortune des uns, alarmant les autres sur la leur, éloignant de Paris un nombre

1. Mémoire sur la Charité maternelle, donné par les Dames administratrices de cette société. Reproduit en entier dans le rapport sur l'établissement de la Charité maternelle de Paris par le comité de mendicité. Bib. Nat. Le [29]1021.

considérable de personnes riches », rendait sa situation difficile. Aussi s'adressa-t-elle à l'Assemblée constituante pour solliciter un secours. Le comité de mendicité reconnut les services rendus par elle. « L'association de la Charité maternelle, dit-il, est une de celles que la nation doit désirer voir le plus se multiplier ; son intention respectable, les sentiments naturels et sacrés qu'elle réveille, lui assurent un grand nombre d'imitateurs ». Elle « complète, elle perfectionne, s'il est possible de le dire, la bienfaisance publique qui, pour être juste, doit être soumise à des lois exactes et presque sévères dont elle ne doit jamais s'écarter » (1). La société avait déjà obtenu du gouvernement royal une subvention de 24.000 livres sur les fonds de la loterie. L'Assemblée constituante lui accorda la continuation provisoire de cette allocation mensuelle de 2.000 livres (2).

La Maison Philanthropique était, elle aussi, une association de gens du monde. Créée en 1780, les plus grands noms de l'époque figuraient parmi ses membres. Le roi s'était déclaré en 1788 son chef et protecteur. Elle se proposait pour but l'assistance « des infortunés qui ne peuvent profiter ni des secours hospitaliers, ni des secours paroissiaux, ni des observations des académies ». Elle s'occupait particulièrement de quatre classes de malheureux : les ouvriers octogénaires, les aveugles-nés, les femmes enceintes de leur sixième enfant, les veufs ou veuves ayant six enfants en bas âge. En 1786, elle avait pu

1. Rapport sur l'établissement de la Charité maternelle, p. 18-19.
2. *Arch. Parl.*, t, XXII, p. 357.

venir en aide à 300 octogénaires, 46 enfants aveugles, 150 femmes en couches, 36 pauvres veufs ou veuves. Jusqu'en 1790 elle réussit à pensionner plus de 400 vieillards (1).

Mais,comme la Charité Maternelle, elle se trouva, dès les premières années de la Révolution, dans une situation pécuniaire fort embarrassée. Comme elle, elle s'adressa à la Constituante. Mais, moins heureuse, sa demande fut repoussée par le comité de mendicité. Elle avait sollicité un secours annuel de 36.000 livres. La Rochefoucauld-Liancourt, membre lui-même de l'association, répondit au président, M. de Béthune-Charost. « Sans doute, les sociétés philanthropiques doivent être encouragées et soutenues ; elles répandent la charité particulière avec un soin, une intelligence, une vertu bien rare, et aucune ne remplit ce devoir aussi complètement que celle de Paris. Il y a plus. Ces sociétés économisent infiniment les secours publics : elles animent la bienfaisance particulière, sans laquelle la bienfaisance publique ne peut être qu'incomplète... Mais le comité voit peu de moyens de procurer des secours à la société philanthropique de Paris : ce genre d'associations doit exister par lui-même, ou il n'est plus établissement charitable » (2). C'est donc à regret que le comité rejette la demande d'une association « aussi honorablement utile, aussi bienfaisante »,

---

1. Bloch. ouv. cité, p. 354. — Péan de Saint-Gilles. *La Maison Philanthropique de Paris*, 1780-1790.

2. Arch. Nat. AF,*I 15. Séance du 1er novembre 1790. — Tuétey, t. I n° 11.

mais qui ne pourrait être subventionnée par les pouvoirs publics, sans perdre son caractère propre.

Ce refus ne devait d'ailleurs pas rebuter la Maison Philanthropique : on la verra bientôt solliciter les secours de le Convention.

CHAPITRE V

L'Assemblée Législative. Les mesures provisoires et les projets de réforme.

I. — Création du comité des secours publics. — Sa composition. — Son activité. — Les pétitions qu'il reçoit. — La situation des hôpitaux. — Les demandes individuelles.

II. — Les mesures provisoires. — Les secours accordés aux hôpitaux. — Les secours attribués aux départements pour les indigents valides. — Vaines tentatives pour imposer la création d'ateliers de charité. — Grand nombre des décisions particulières. — Les efforts de l'Assemblée pour restreindre les dépenses d'ordre particulier.

III. — Le rapport sur l'organisation des secours publics. — Influence des doctrines du comité de mendicité. — Le droit au secours, conséquence nécessaire du contrat social. — Portée du principe. — Le droit au travail repoussé par le comité. — Le droit à l'assistance, contre-partie de l'obligation de travailler. — L'assistance, charge nationale. — Réunion en une mase commune des biens hospitaliers. — Les bases de répartition. — L'organisation administrative : les agences de secours. — Les modalités de secours — Assistance par le travail pour les valides : critique des ateliers de charité. — Secours gratuits, fournis à domicile, aux enfants, aux vieillards, aux malades. — Moyens de restreindre le nombre des indigents, développement de la petite propriété ; établissements de prévoyance. — Idées de Condorcet. — Rôle de la bienfaisance privée. — Répression de la mendicité.

IV. — Rapport étroit entre l'histoire de l'assistance et celle des congrégations religieuses. — Suppression par la Constituante des vœux solennels. — Suppression des congrégations régulières. — Exception en faveur des ordres consacrés aux soins des malades. — Adresse envoyée à la Constituante par les

sœurs de la Charité. — Pétition des sœurs de l'Hôtel-Dieu. — Caractère nouveau sous la Législative de la politique envers les congrégations. — Suppression de toutes les congrégations, régulières et séculières. — Discours de Lagrévol et de Torné. — Les religieux et les religieuses conservés dans les hôpitaux à titre individuel.

I

Il ne devait pas être donné à l'Assemblée législative de réaliser l'œuvre de réorganisation des secours publics, conçue par la Constituante et laissée par elle à l'état de projet. La seconde de nos assemblées représentatives eut une existence trop brève et trop agitée, pour pouvoir mener à bonne fin une réforme d'une telle importance. Elle dut employer le meilleur de son temps à lutter contre les adversaires de la Révolution, les ennemis du dedans et de l'extérieur, les prêtres réfractaires et les émigrés. Elle vit la nation obligée à la guerre, la Prusse et l'Autriche coalisées contre la France, le pays menacé, la patrie envahie. Elle assista aux mouvements populaires de Paris, aux journées du 20 juin et du 10 août, à la chute de la royauté, aux massacres de septembre. Au milieu de ces orages, elle n'eut ni les loisirs ni la liberté d'esprit nécessaires, pour s'occuper d'une façon efficace des institutions de bienfaisance, et pour transformer en une réalité sociale le plan d'assistance élaboré par le comité de mendicité.

Ce n'est pas cependant qu'elle n'ait porté à l'étude de cette question une attention toute spéciale. Le 23 octobre 1791, Camus, ancien député à la Constituante, archiviste national, vint lui rendre compte des travaux accomplis par les comités de la précé-

dente assemblée. Il lui rappela l'activité déployée par celui de mendicité, qui « n'avait pas borné ses soins au règlement sur la mendicité ou à l'extirpation forcée d'un mal si nuisible aux villes et aux campagnes », mais « s'était occupé, en général, de tous les secours à accorder à l'indigence et au malheur... L'assemblée actuelle, ajouta-t-il, sentira certainement combien il est urgent d'acquitter la dette de la nation envers l'humanité misérable et souffrante » (1).

La Législative comprit le vœu renfermé dans ces paroles. Le lendemain, 14 octobre, Tenon, député de Seine-et-Oise, demanda la création d'un comité, réunissant les attributions de ceux de mendicité et de salubrité, et nommé comité des hôpitaux et des maisons d'arrestations. Broussonnet réclama la formation d'un comité de bien public ou de bienfaisance, qui s'occuperait de « tout ce qui dans l'art de guérir n'est point relatif à l'instruction, comme ce qui concerne les hôpitaux, les prisons, le vagabondage, les épidémies ». Garran de Coulon s'éleva contre cette proposition. « Je trouve beaucoup d'inconvénients, dit-il, à conserver l'appellation soit de comité de mendicité, soit de comité de bienfaisance... Je crois que donner du secours à ceux qui en ont véritablement besoin est une justice, surtout de la part de la nation. Je demande donc que ce comité soit appelé comité des secours publics, mais je demande que l'on sépare de ses fonctions ce qui est relatif aux prisons et aux maisons d'arrêt, afin de ne pas avilir, d'une certaine manière, les dernières classes du peuple, en confiant

1. *Arch. Parl.*, t. XXXIV, p. 209.

également le soin des infortunés et des criminels aux mêmes personnes ». A la suite de ces paroles, l'Assemblée décida qu'il y aurait un comité de secours publics. Elle déclara qu'il serait composé de vingt-quatre membres, élus pour six mois et renouvelables par moitié après cette période (1).

Le 27 octobre, elle choisit les membres du comité et leurs suppléants. Parmi les députés nommés, bien peu ont échappé à l'oubli. Tenon est demeuré célèbre comme chirurgien et comme savant. Romme, Bo et Maignet ont laissé la mémoire du rôle joué par eux à la Convention. Qui se souvient maintenant des autres : Lachièze, Gastellier, Desbois, Reboul, Ponchinat, Perrin, etc ? Ils sont tous aujourd'hui pareillement inconnus (2).

Le comité s'assembla pour la première fois le 29 octobre 1791. Il devait tenir 106 séances. La dernière date du 19 septembre 1792. Dès sa première réunion il composa son bureau. Tenon fut élu président, Desbois, vice-président, de Beauvais et Gastelier, secrétaires. Leurs fonctions étaient d'ailleurs temporaires et ne devaient pas durer plus de quinze jours. Avant de se mettre à l'œuvre, le comité décida de retirer des mains de Camus les titres, papiers et cartons des comités de mendicité et de salubrité, ainsi que les autres objets concernant les secours publics. Il arrêta également de faire réintégrer dans ses locaux les pièces et documents portés au ministère de l'Intérieur par ordre de M. de Liancourt. Le

---

1. *Arch. Parl.*, t. XXXIV, p, 224, 225, 244.
2. Voir dans les *Arch. Parl.*, t. XXXIV, p. 454, les noms des membres du comité.

31 octobre, il se divisa en trois sections : mendicité, salubrité, bienfaisance et secours proprement dits. Plus tard, il songea à partager son travail entre quatre sections : hôpitaux, enfants, écoles de médecine, pauvres valides ; mais la première organisation fut maintenue (1).

Dans une de ses premières réunions, il décida de se faire remettre trente exemplaires de chacun des rapports présentés à la Constituante par les comités de mendicité et de salubrité, et de les distribuer à ses membres, afin qu'ils puissent se rendre compte de l'état actuel des questions d'assistance (2). Ces rapports avaient été longuement étudiés par leurs auteurs ; ils s'appuyaient sur les résultats d'une vaste et minutieuse enquête. Il semble qu'ils eussent dû singulièrement simplifier la besogne du comité de secours publics, et lui faciliter la tâche : il n'avait qu'à discuter les conclusions de ces rapports et, si elles lui paraissaient conformes à ses propres conceptions, à les présenter au vote de l'Assemblée. Son travail eût pu être ainsi rapidement conduit.

Cependant, au début de 1792, il n'avait pas encore commencé son ouvrage. Le 9 janvier, un des membre insistait pour que l'on se mît le plus tôt possible à examiner les plans de réformes élaborés par la Constituante. Que faisait donc le comité depuis deux mois ? Il lisait des pétitions. En même temps qu'un centre d'études législatives, il se trouvait devenu, par la force des circonstances, un véritable organe

---

1. Procès-verbal des séances du comité des secours publics. — Arch. Nat., AF* II, 39.
2. Procès-verbal. Séance du 31 octobre 1791.

administratif, chargé de préparer et de proposer à la Législative un grand nombre de décisions spéciales sur des cas individuels et des misères locales. Il occupait ainsi le plus précieux de son temps à discuter les demandes particulières que lui renvoyait l'Assemblée ou qu'il recevait lui-même directement. C'est aussi qu'elles étaient fort nombreuses. A chaque séance, le président en déposait cinquante ou soixante sur le bureau (1). La majeure partie de la réunion se passait à les dépouiller. Les jours s'écoulaient ainsi, et les membres du comité craignaient parfois de ne pouvoir remplir la mission d'ordre général qui leur était confiée, s'ils étaient toujours absorbés par des questions locales ou individuelles (2).

Ces pétitions venaient de tous les lieux du royaume. Elles émanaient surtout des départements ou des villes, qui exposaient la détresse de leurs pauvres, imploraient la charité des législateurs, lorsqu'une calamité s'appesantissait sur la classe indigente : grêle, inondations, incendies, froids rigoureux, et avant tout demandaient des secours pour leurs hôpitaux, réduits à la plus triste situation. Les besoins, en effet, étaient urgents. Le 5 décembre 1791, une députation, du conseil général du Nord exposait à l'Assemblée que ce département, sur une population de 1.200.000 âmes, renfermait plus de 280.000 malheureux sans ressources : ses hôpitaux avaient perdu par la suppression des octrois la majeure partie de leurs revenus, tombés de 480.000 à 10.000 livres ; les admi-

1. Voir notamment séance du 7 novembre.
2. Séance du 9 janvier 1792.

nistrateurs, « ne connaissant pas les moyens de gérer sans fonds », se voyaient à la veille d'être contraints d'abandonner à d'autres mains la direction de ces établissements. Une si déplorable misère n'avait rien d'exceptionnel. Ainsi que le disait Lecointre-Puyraveau, député des Deux-Sèvres, il n'était pas un seul des quatre-vingt-trois départements qui ne pût présenter un tableau aussi affligeant, des calamités aussi alarmantes, des motifs aussi pressants (1). Les causes de cette détresse sont connues. Roland, ministre de l'Intérieur, les exposait quelques mois plus tard à la Convention. Les hôpitaux, « comme tous les établissements publics en France, étaient formés d'après un ordre de choses qui n'existe plus dans le régime actuel, c'est-à-dire que les charges restent et qu'une partie des moyens de les acquitter s'est évanouie. Les dîmes et les droits féodaux, si pernicieux en eux-mêmes, n'étaient pas exclusivement la proie de l'Eglise et des seigneurs ; c'étaient aussi un des principaux revenus des hôpitaux et des collèges ... » (2). Dans la débâcle de leurs ressources, c'est sur l'assemblée que les établissements d'assistance comptent pour recevoir des fonds. Parcourez les procès-verbaux du comité : vous y verrez combien le nombre est considérable des départements et des villes, qui sollicitent l'aide du pouvoir législatif en faveur de leurs maisons de bienfaisance.

Vous y trouverez aussi bien des requêtes émanées de groupes d'individus ou même de simples particuliers. Les traditions d'ancien régime ne sont pas

1. *Arch. Parl.*, t. XXXV, p. 578,
2. *Arch. Parl.*, t. LII, p. 108.

encore entièrement arrachées de l'esprit de ces malheureux. Hier, ils eussent imploré le roi, symbole et incarnation de l'Etat. Aujourd'hui, ils tendent leurs mains vers l'Assemblée, la nouvelle puissance qui a terni l'éclat de l'ancienne. Ils ne songent pas aux pouvoirs intermédiaires chargés par la loi de l'assistance des pauvres, ou peut-être s'ils y pensent, connaissent-ils trop bien la pénurie de ces autorités départementales et communales. C'est à la Législative qu'ils confient leur détresse; c'est d'elle qu'ils attendent le soulagement. La vie est dure à tous ceux qui doivent exister au jour le jour; le travail manque souvent, la disette persiste, et les subsistances les plus communes restent hors de prix (1). Il faut qu'on vienne au secours de tous ces traîne-misère. Voilà un groupe de citoyens qui recommandent au comité de veiller sur le sort des pauvres de Paris pendant les rigueurs de l'hiver, et d'établir

1. La disette ne provient pas de l'insuffisance des récoltes, mais des entraves apportées à la circulation des produits. Lequinio disait à la Législative: trompé par les intrigues des contre-révolutionnaires, « le citoyen mal instruit ne peut permettre des chargements de blé qu'il croit utile à ses besoins, et se porte pour entraver la circulation aux excès les plus malheureux ; et c'est là la véritable cause de la disette. Les grains restent dans les magasins, parce que le cultivateur n'ose se hasarder à les porter à des marchés ou peu avantageux ou dangereux même, soit pour eux, soit pour la perte de leurs denrées ». Et la municipalité de Grenoble écrivait : « Depuis plus d'un mois, le blé disparaît de plus en plus des marchés de cette ville avec une rapidité effrayante, et les citoyens ont conçu sur leurs subsistances les plus vives inquiétudes. Les officiers municipaux ont voulu remonter à la source de ces désastres : il ne leur a pas été difficile de la découvrir. Alarmés par le discrédit

pour les valides des ateliers de charité (1). Voilà une députation de 25 ouvriers, autrefois employés à la ferme des tabacs, et aujourd'hui sans ouvrage, qui viennent jusque dans la salle de ses réunions lui réclamer des subsides (2).

Et voici maintenant le défilé de ceux, indigents où non, qui ont éprouvé des désastres, des calamités subites, des malheurs imprévus. Voici tous ceux qui se croient un titre à une indemnité, ou un droit à la reconnaissauce de la nation. L'un a exercé les fonctions de vicaire pendant trente-six ans ; un second est huissier à Gussey : son état est insuffisant pour le faire vivre lui et sa famille ; ce troisième a perdu 73 chevaux : il leur faut à tous des secours. Ceux-ci ont vu leurs maisons pillées, lors d'insurrections populaires survenues dans leur pays, à Tours, à Cognac, à Dunkerque : on leur doit un dédommagement. Celle-ci enfin a gémi pendant deux ans dans une prison, pour avoir pris part à la journée du 6 octobre 1789 : il est juste de venir en aide à cette malheureuse patriote (3).

Le comité examine toutes ces demandes, et sur toutes il prend une décision. Il renvoie la plupart au pouvoir exécutif ou aux administrations départementales. Mais il en retient aussi un grand nombre pour en faire le rapport à l'assemblée.

---

des assignats, plusieurs des habitants des campagnes, ont été déterminés à conserver leur récolte en nature ». *Arch. Parl.*, t, XXXVII, p. 105 et 643.

1. Procès-verbal des séances du comité, 2 novembre 1791.
2. *Id.*, Séance du 9 novembre 1791.
3. Procès-verbal des séances du comité, *passim*.

II

Avant tout, il fallait que la Législative songeât à pourvoir par une mesure générale, bien que provisoire encore, aux besoins des établissements hospitaliers et à ceux des pauvres qui pullulaient dans les départements. Le temps, pour lequel la Constituante avait fourni aux charges des hôpitaux, allait se trouver expiré au 1er janvier 1792 ; ces établissements étaient exposés à rester à découvert des pertes que leur avaient fait éprouver les différentes suppressions. Sans doute, une partie des sommes votées en leur faveur par l'Assemblée était encore disponible à la fin de 1791, mais elle ne devait pas tarder à être complètement utilisée. Sans doute aussi, sur le fonds de 15.000.000 destiné à des travaux de charité, il existait encore 5.700.000 livres : bien que réparties en principe, le 21 septembre, entre 74 départements, elles n'avaient pas été réclamées par eux. Ce retard ne prouvait d'ailleurs nullement que ces départements n'eussent pas de nécessités urgentes, mais simplement qu'ils ne pouvaient se conformer aux conditions rigoureuses exigées par le décret. Ils ne devaient obtenir du ministre de l'Intérieur la délivrance du secours, que s'ils justifiaient de l'emploi en ouvrages utiles de l'argent précédemment reçu (1), et s'ils indiquaient les nouveaux ouvrages à commencer. Or, la plupart n'avaient pas effectué les moin-

1. Il s'agit des 110.000 livres distribuées à chaque département, tant en exécution du décret du 30 mai que du 15 décembre 1790.

dres travaux et se souciaient peu d'en entreprendre. Quelle que fût la négligence des administrations départementales, les indigents n'en souffraient pas moins, et ne devaient point pâtir d'une faute qui leur était étrangère. Le comité des secours publics eût désiré consacrer à l'ensemble des dépenses extraordinaires d'assistance une somme de 15.000.000, destinée à subvenir en 1792 aux besoins des établissements hospitaliers, des enfants trouvés, des dépôts de mendicité et des ateliers de charité (1). Mais l'Assemblée trouva ce chiffre exagéré, et remarqua en outre qu'il faisait partiellement double emploi avec les dépenses ordinaires de l'année (2). Le comité dut se borner à demander un subside de 4.100.000 livres. C'était là une somme bien insuffisante, et d'ailleurs fixée de façon pas mal arbitraire, mais, comme le disait Dépéret, il eût fallu avoir plus de connaissance de la proportion des pauvres à secourir et de la dépense indispensable et précise, pour être justes et bienfaisants avec principes (3). Cependant, si faible que fût ce crédit, le comité eut grand'peine à obtenir l'acceptation de son projet. Il ne put l'arracher à l'Assemblée, le 17 janvier 1792, qu'après avoir cinq fois plaidé la cause des indigents, sans obtenir aucun résultat (4).

1. *Arch. Parl.* t. XXXVI, p. 407, 408.

2. Il ne s'agit pas ici d'un budget voté pour l'année 1792. A la fin du mois de décembre, l'Assemblée avait décidé que les dépenses ordinaires votées pour 1791 seraient provisoirement appliquées aux premiers mois de 1792. Parmi elles se trouvaient les sommes attribuées aux enfants trouvés, aux dépôts de mendicité et aux secours pour certains hôpitaux. V. p. 262.

3. *Arch. Parl.*, t. XXXVII, p. 113.

4. *Arch. Parl.*, t. XXXVII, p. 453.

Sur la somme votée, le décret ne destinait qu'un million et demi à fournir des secours aux hôpitaux, allocation vraiment dérisoire en comparaison des pertes subies par ces établissements. Il est vrai que le décret du 17 janvier décidait que les rentes sur les biens nationaux, dont ils jouissaient avant la Révolution, continueraient à leur être payées jusqu'au 1er janvier 1793. Et, à ce propos, il est curieux de constater combien peu d'efforts faisaient les administrateurs pour se mettre en mesure de toucher les indemnités accordées par le décret du 10 avril 1791. Le 1er novembre, le ministre de l'Intérieur Délessart constatait que *deux* hôpitaux seulement avaient rempli les formalités prescrites (1) ; et, le 6 janvier suivant, Dépéret s'étonnait qu'ils aient pu négliger un moyen si essentiel et si légitime de réparer les pertes dont ils se plaignaient (2). Il y avait certainement en cela négligence de la part des bureaux de direction, des municipalités ou des départements, mais il ne faudrait pas en conclure que les établissements charitables n'eussent pas besoin d'être rapidement secourus. La nécessité de leur venir en aide était si urgente que l'Assemblée dut leur voter de nouveaux subsides. C'est ainsi qu'en août elle leur accorda une avance de 3.000.000, remboursable à la fin de 1793 (3). Dans l'ensemble, les sommes qui leur

---

1. *Arch. Parl*, t. XXXIV, p. 575.

2. *Arch. Parl.*, t. XXXVII, p. 111. C'est seulement dans les huit derniers mois de 1792 qu'il y eut des sommes accordées aux hôpitaux en exécution de la loi du 10 avril 1791 : 15.825 l, 11 s. 10 d. le 7 mai 1792. (*Arch. Parl.*, t. XLII, p. 97); et 75.396 l. le 26 août. (*Arch. Parl.*, t. XXIX, p. 17).

3. *Arch. Parl.*, t. XLVII, p. 677.

furent attribuées, à titre de secours, en 1791 et 1792, se montèrent d'après Roland, ministre de l'Intérieur, à 9.000.000. Sur ce chiffre Paris aurait obtenu 3.640.000 livres pour l'Hôpital Général et 1.000.000 pour l'Hôtel-Dieu, Lyon 1.120.000, Rennes 148.000, Nantes 126.000, Grenoble 175.000 (1).

Si élevées que puissent paraître ces secours, ils restèrent certainement au-dessous des charges. Et d'ailleurs, bien des causes contribuèrent à les empêcher de produire tout l'effet qu'on en avait attendu. Ces fonds, accordés à titre provisoire pour subvenir aux dépenses des hôpitaux, présentaient plus d'un inconvénient. Comme Roland le disait à la Convention, « il faut les demander, il faut longtemps les attendre ; il faut ensuite en faire une répartition proportionnée aux besoins. La responsabilité du ministre exige des formes dont il ne peut s'écarter et qui, malgré l'activité du zèle, entraînent des lenteurs. Il résulte de tout cela des besoins pressants, des demandes réitérées de toutes parts, un travail péniblement suivi et souvent infructueux. Enfin cette partie est en souffrance, et des détails plus circonstanciés prouveront que cela tient bien plus aux choses qu'aux personnes » (2).

En même temps que pour leurs hôpitaux, les départements avaient demandé des secours pour les indigents valides, qui souffraient du manque de travail et de la cherté des subsistances. Dans l'ensemble du crédit voté le 17 janvier, l'Assemblée consa-

---

1. Compte rendu présenté par Roland à la Convention le 9 janvier 1793. *Arch. Parl.*, t. LXXI, p. 644,
2. *Arch. Parl.*, t. LII, p. 109.

crait 2.500.000 livres à cette catégorie de pauvres. Restait à savoir si l'on exigerait des déparments qu'ils employassent cette somme à des travaux de charité, ou si on les autoriserait à la distribuer en aumônes. Le rapporteur Dépéret, héritier des doctrines du comité de mendicité, se montra partisan des ateliers de charité. « Pour prévenir les dangers de la mendicité, dit-il, il faut procurer du travail aux pauvres valides... Les défrichements, les ouvertures de canaux, les desséchements, les communications sont des travaux utiles (1). » Mais, ces ouvrages ne pouvant être entrepris partout et exigeant d'ailleurs de grandes dépenses, il proposa de s'en remettre à la sagesse et à l'intelligence des directoires de département du soin de former leurs ateliers de secours. Le projet du comité souleva une légère opposition. Rougier-la-Bergerie contesta que les millions consacrés par la Constituante à l'entretien des ateliers de charité dans les départements, aient été de quelque utilité : « Y a t-il beaucoup d'endroits, dit-il, où par l'emploi de ces sommes le peuple se soit aperçu seulement que l'Assemblée nationale lui avait destiné et assuré du travail. » Il ne renonça cependant pas entièrement à ce mode d'assistance, mais proposa de limiter les travaux de charité à l'établissement de chemins vicinaux, effectué sous la direction des municipalités, et recommanda d'employer le surplus du subside en secours gratuits pour les infirmes, domiciliés dans les communes dépourvues d'hôpi-

---

1. *Arch. Parl.*, t. XXXV, p. 407.

taux (1). La Législative approuva cependant, le 17 janvier, le projet du comité : elle parut décidée à consacrer tous les fonds votés à « faciliter des travaux utiles ». Elle déclara même qu'il ne serait rien touché par les départements, avant qu'ils n'eussent rendu compte des sommes déjà obtenues par eux sous la Constituante (2).

Mais bientôt l'Assemblée dut se départir de ces exigences. Elle comprit que ces conditions rigoureuses aboutissaient simplement à priver de secours bien des départements, et à faire supporter aux indigents la responsabilité des négligences commises par les administrateurs. Elle vit combien les directoires, qui connaissaient les difficultés pratiques de ce mode d'assistance, mettaient peu d'empressement à commencer des travaux publics, ou même à indiquer

1. *Arch. Parl.*, t. XXXVII, p. 173-174. Séance du 9 janvier. Le 17 janvier, Rougier-la-Bergerie proposa le projet de répartition suivant. « Pour mettre de l'ordre dans la délibération, il faut d'abord déterminer une somme égale pour tous les départements, et distribuer la somme restante entre les départements dont les besoins sont connus et constatés. Le premier objet, vous pouvez le décréter tout de suite. Quant au second il serait interminable, car malgré que nous ne soyons pas les députés de tel ou tel département, l'amour de nos commettants respectifs l'emporterait, et nous nous livrerions à des débats qui n'auraient d'autre résultat qu'une perte de temps. Je propose donc de donner d'abord à chacun de vos départements 60.000 livres, et de charger vos comités des secours publics et des finances de distribuer les 3.300.000 livres restantes, après avoir examiné les différents besoins des départements. » Cette proposition ne fut pas prise en considération. *Arch. Parl.*, t. XXXVII, p. 451.

2. « Les secours qui seront donnés aux départements pour être employés en travaux utiles ne pourront leur être accordés que lorsqu'ils auront rempli toutes les conditions prescrites par la loi du 9 octobre dernier. » *Id.*, p. 453.

ceux qu'ils comptaient entreprendre. Aussi renonça-t-elle à exiger cet emploi pour les fonds de secours. Le 8 avril, elle décida que le reliquat des 15.000.000 votés par la Constituante serait enfin versé aux départements, pour « subvenir, aussi utilement que les localités le comporteraient, aux besoins de la classe indigente du peuple ». Le même jour, elle mit à la disposition du département de Paris une somme de 150.000 livres, prélevée sur les crédits extraordinaires accordés en janvier, et s'en confia à lui du soin de leur donner une destination profitable (1). Enfin, le 30 mai, elle s'occupa de distribuer le restant de ces fonds. « Il semble bien constant, dit le rapporteur, que l'Assemblée nationale, en désirant toujours que les nouveaux secours qu'elle a décrétés fussent, autant qu'il serait possible, employés à des travaux, a voulu cependant que, dans les cas où ces travaux ne pourraient avoir lieu, les secours pussent être gratuits et consister en distributions d'aumônes (2). » Le 5 juillet, elle accepta la répartition proposée, bien qu'en majeure partie les départements n'eussent indiqué aucun ouvrage à entreprendre : elle leur accorda de l'argent en termes fort vagues, « pour leurs besoins » (3). Tout ceci montre combien les ateliers de charité avaient perdu de leur ancienne

---

1. *Arch. Parl.*, t. XXXIX, p. 521-522 ; t. XLI, p. 182-183. Pour le reliquat des 15.000.000 le projet du comité portait seulement qu'il serait employé aussi utilement que le comporteraient les localités. Toutefois, au cours de la discussion, il fut ajouté par amendement : ... « et principalement aux réparations et confections de chemins vicinaux... »

2. *Arch. Parl.*, t. XLIV, p. 314.

3. *Arch. Parl.*, t. XLVI. p. 129.

faveur, sinon auprès de l'Assemblée nationale, tout au moins auprès des autorités départementales, celles-là même qui eussent été chargées d'en diriger l'exécution.

Après les mesures générales, voici maintenant les décisions particulières. Le nombre en est considérable. Au dire du comité, la Législative aurait voté sur sa proposition cinquante-six décrets (1). Les pouvoirs locaux ont réclamé auprès de l'Assemblée pour ceux de leurs habitants qui ont souffert de calamités imprévues. Ceux-ci ont été ruinés par un incendie ; ceux-là ont vu leurs biens ravagés par le débordement d'une rivière ; d'autres ont vu leur maison détruite par l'affaissement d'une montagne : à tous l'on l'on accorde des secours (2). Viennent ensuite les pères de famille menacés d'emprisonnement pour dettes de mois de nourrice : on les aide à s'acquitter et à échapper ainsi à la détention ; il en coûte au Trésor près de 360.000 livres (3). Bien d'autres obtiennent encore, Français tombés en esclavage dont il faut hâter le rachat (4), enfants des colons de Saint-Domingue à l'éducation desquels il faut subvenir (5), Acadiens réfugiés en France à qui il faut fournir des ressources (6). Le sieur Guichard, sculp-

1. *Arch. Parl.*, t. L. Séance du 20 septembre 1792.

2. *Arch. Parl.*, t. XXXIV, p. 233 ; t. XXXVII, p. 501 ; t. XXXVIII, p. 458 ; t. XL, p. 186 et 187 ; t. XLI, p. 362 ; t. XLVII, p. 494 ; t. XLVIII, p. 464-469. Ce dernier décret accorde 322.548 livres aux incendiés de divers départements.

3. *Arch. Parl.*, t. XXXIV, p. 273 ; XXXV, p. 503 ; XLVIII, p. 154.

4. *Arch. Parl.* ADVXIII[e] 189

5. *Arch. Parl.*, t. XLIII, p. 57.

6. *Arch. Parl.*, t. XLIII, p. 4.

teur, a offert à l'Assemblée un bouquet de fleurs modelées dans la pierre : on lui accorde 400 livres (1). Les deux frères jumeaux Pierre et Joseph Franques sont doués de remarquables dispositions pour les arts ; on confie leur instruction au peintre David, on leur accorde à chacun une somme annuelle de 1.200 livres (2). Les citoyens Julien et Auvry ont été tués dans une échauffourée populaire, ils ont péri pour l'exécution de la loi ; on donne une pension à leurs veuves, on consacre 1.000 livres à l'éducation de leurs enfants (3). Les époux La Varenne ont sauvé la vie à un Suisse et à un garde du roi, dans la journée du 6 octobre 1789 : la femme reçoit 600 livres, le mari est admis aux Invalides (4). Plusieurs citoyens du département du Gard ont été noyés dans le Rhône au moment où ils marchaient contre les factieux réunis dans la ville d'Arles : on attribue 300 livres à leurs familles (5). Jean Giraud et César Augarde se sont dévoués pour arracher à la mort plusieurs ouvriers, à demi asphyxiés dans la fosse d'un moulin à huile ; César Augarde a succombé, Jean Girault est languissant ; secours de 600 livres à chacun des deux parents du premier, 2.000 livres au second (6). La veuve Poissonneau, dont le mari

1. *Arch. Parl.*, t. XLVIII, p. 117.
2. *Arch. Parl.*, t. XLIII, p. 7.
3. *Arch. Parl.*, t. XLIII, p. 256.
4. *Arch. Parl.*, t. XLIV, p. 433.
5. *Arch Parl.*, t. XLV, p. 427.
6. *Arch. Parl.*, t. XLVIII, p. 329. « Vous avez à reconnaître en Jean Giraud, dit le rapporteur, une leçon vivante pour ces hommes froids autant qu'orgueilleux qui ont mis entre eux et les autres hommes la ligne criminelle d'un insultant égoïsme. »

a servi pendant huit ans la patrie, se trouve aujourd'hui dans l'indigence : les cinq fils qui lui restent sur vingt-deux enfants se sont généreusement enrôlés sous les drapeaux : pension de 400 livres (1). Il n'est point jusqu'à Latude qui n'obtienne un secours de 3.000 livres, en plus des sommes que lui a déjà accordées Louis XVI (2).

C'est ainsi que l'Assemblée faisait des secours publics un moyen de favoriser les arts, de récompenser le dévouement et le courage, d'indemniser les victimes de l'arbitraire. Toutes ces dépenses, votées « sous l'impulsion du cri impérieux de la justice », coûtaient cher au Trésor. Aussi se produisait-il parfois des résistances et de brusques refus. Le 3 mars, la ville de Laigle réclame 30.000 livres pour les ouvriers des fabriques d'épingles, réduits au dénuement par le chômage. « Défiez-vous, dit Charlier, de ces demandes particulières, parce que, lorsqu'il s'agira de secours généraux, vous vous trouverez épuisés ». L'Assemblée passe à l'ordre du jour (3). La

---

1. *Arch. Parl.*, t. XLIX, p. 441-442.

2. *Arch. Parl.*, t. XXXIX, p. 107-109. La discussion avait été longue : « Prenons-y garde, avait dit Bazire ; nous pourrions faire une planche très dispendieuse pour la nation. Il existe certainement un très grand nombre de victimes du despotisme et des horreurs qui se pratiquaient sous l'ancien régime. Si toutes revenaient aujourd'hui vous demander à être indemnisées, certes la dette publique s'accroîtrait sensiblement, et d'une manière très désastreuse. Je sais même que dans certaines villes du royaume, il s'est déjà formé des sociétés, qui recueillent avec soin tous les traits du despotisme de l'ancien régime, qui recherchent ces victimes pour demander des indemnités, et qui bientôt vous apporteront une foule de ces pétitions. »

3. *Arch. Parl.*, t. XXXIX, p. 359-360.

municipalité de Fontainebleau sollicite un secours de 3.000 livres, qu'elle a promis de distribuer, à titre d'indemnité, aux boulangers forcés par des séditieux de donner le pain au-dessous de sa valeur. « La municipalité, s'écrie Lecointre-Puyraveau, n'avait pas le droit de promettre ces 3.000 livres ». L'Assemblée passe à l'ordre du jour (1). La ville de Versailles demande une aide pour son infirmerie, remplie d'une foule de malheureux, et prête à succomber sous les charges. L'Assemblée observe que le roi est tenu d'acquitter les dépenses de toute nature pesant sur les domaines, dont la nation lui a concédé la jouissance ; elle décrète qu'il n'y a pas lieu à délibérer (2). Le département de la Drôme et celui des Hautes-Alpes, ravagés par des inondations, implorent l'un 100.000, l'autre 70.000 livres. « Les autres départements, dit Merlin, ont les mêmes droits que ceux pour lesquels on réclame. Ils ne sont pas moins patriotes que ceux qui ont donné naissance à M. Barnave et à M. Dumolard ». Le secours est refusé (3). La ville d'Angers veut emprunter 100.000 livres au Trésor. Cambon s'élève contre cette prétention et prend vigoureusement la défense des finances publiques. « Nous ne sommes point dans le cas, répond-il, de prêter ainsi de l'argent à toutes les municipalités, puisque nous avons restreint la quotité de nos paiements. Le rapporteur motive particulièrement sa demande sur ce que cette ville est patriote ; mais j'observe que toutes les villes du royaume sont dans

1. *Arch. Parl.*, t. XL, p. 543.
2. *Arch. Parl.*, t. XLIV, p. 156 et 245.
3. *Arch. Parl.*, t. XLII, p. 505.

le même cas, et c'est précisément parce qu'une ville qui demande de l'argent est patriote, qu'il faut éconduire sa demande, car le patriotisme des citoyens est la plus riche ressource ». Et Delacroix ajoute : « Bientôt on regarderait le Trésor public comme une banque de prêts, dans laquelle chaque ville viendrait puiser » (2). Paroles énergiques, mais trop peu écoutées, puisque jusque dans ses dernières séances, l'Assemblée, au lieu d'organiser un système général de distribution des secours, s'attarde aux mesures particulières. Le 19 septembre, à la veille de se séparer, elle adopte encore un décret accordant une somme de 50.000 livres au sieur Jean-François-Albert, blessé dans une attaque aux environs de Courtrai (2).

III

C'est seulement le 13 juin, que le plan d'organisation générale des secours fut présenté à la Législative. Le rapporteur Bernard, député de l'Yonne, demanda l'autorisation de lire non seulement le projet de décret, mais encore l'ensemble du rapport. Malgré l'opposition d'une partie de l'Assemblée, qui eut volontiers renvoyé à plus tard cette lecture, il insista vivement pour être immédiatement écouté. « Il n'y a pas de jour, dit-il, où l'on ne nous entretienne des besoins des pauvres de tout l'empire, pas de jour où nous ne recevions des départements les détails les plus affligeants sur la pénurie de leurs hôpitaux, et où l'on ne sollicite pour eux les plus

1. *Arch. Parl.*, t. XLV, p. 613.
2. *Arch. Parl.*, t. L, p. 135.

prompts secours, pas de jour enfin où plusieurs même d'entre vous ne nous prient de supplier l'Assemblée de ne pas différer de prendre ces objets en considération » (1). Il lut donc son rapport, mais ce travail, plein de longueurs, verbeux, diffus, prétentieux, n'obtint qu'une attention distraite. L'on était presque à la veille du 20 juin, le peuple de Paris s'agitait sourdement, les députés étaient trop préoccupés par des soucis politiques pour prêter l'oreille à l'exposé du comité des secours. Marant interrompit même l'orateur et demanda que la lecture fut discontinuée, afin que l'on pût s'occuper pour l'instant de délibérations plus importantes. Bernard termina cependant son rapport, mais la discussion du projet ne fut jamais entamée. Le 20 septembre, l'Assemblée laissant « aux conseils généraux des départements le soin de procéder à l'organisation de tous les établissements compris dans l'économie du système général », déclara que dans la première quinzaine de novembre la Convention « statuerait au définitif » (2).

Toutefois, bien que n'ayant pas abouti, le plan d'assistance publique élaboré par le comité, n'en a pas moins une grande importance. A côté du récit des événements et du tableau des institutions, qui sont une partie seulement de l'histoire, il est nécessaire de suivre le progrès des doctrines. C'est, d'ailleurs, un spectacle profondément attachant de les voir, une fois exposées, se développer comme d'elles-mêmes, conquérir peu à peu les esprits,

1. *Arch. Parl.*, t, XLV, p. 136.
2. *Arch. Parl.*, t. L, p. 611.

jusqu'au jour où, inspirant le vote du législateur, elles transforment enfin quelque partie de l'organisation sociale. Le comité de mendicité de la Constituante, suivant l'exemple des publicistes du XVIIIe siècle, a semé les idées, mais, comme le cultivateur qui, à l'automne, jette les grains dans le sillon, il ne les a pas vus immédiatement germer. C'est au printemps que les blés commencent à lever, c'est en été que les épis sont mûrs. Un jour la Convention réalisera dans leurs idées essentielles les projets du comité de mendicité. La Législative, elle, continuant la tâche déjà entreprise, contribue à les répandre plus largement dans l'opinion publique.

Si ambitieux soit-il de présenter comme siennes les théories qu'il expose, Bernard ne cache point de quel secours lui ont été les conceptions du duc de Liancourt et de ses collègues. Malgré toute notre persévérance, dit-il, nous ne serions point parvenus à terminer notre œuvre, « si nous n'eussions trouvé des matériaux précieux dans les travaux du comité, à qui la même tâche avait été confiée par l'Assemblée constituante, et, si en méditant nous-même sur tant de grandes questions d'ordre social que cette matière présente, nous nous sommes souvent cru obligés de nous écarter des vues de ce comité et d'admettre d'autres résultats, *nous avons cru devoir partir du même point que lui, et nous nous sommes laissés guider plus d'une fois au fil des mêmes principes* (1). »

Une grande idée domine le système de la Législa-

---

1. *Rapport sur l'organisation générale des secours publics, et sur la destruction de la mendicité*, p. 4. — Arch. Nat. ADXVIII^c 189. — *Arch. Parl.*, t. XLV, p. 136 et suiv.

tive, aussi bien que celui de la Constituante, le droit de l'indigent aux secours publics. « Jusqu'ici, s'écrie le rapporteur, on s'est toujours figuré que l'assistance du pauvre n'est pas de devoir, tandis qu'elle est le premier peut-être des devoirs imposés par le pacte social ». L'influence de Rousseau se fait ici sentir, plus vivement encore que dans les théories de La Rochefoucauld-Liancourt. Celui-ci avait affirmé le droit de l'indigent comme une vérité d'évidence, impossible à nier pour tout homme ayant réfléchi à l'origine des sociétés. Bernard appuie plus fortement sa doctrine sur le *Contrat social*, pensant lui donner ainsi une base solide et la rendre irréfutable.

Au spectacle des diverses conditions de la vie humaine, écrit-il, l'esprit se reporte « vers cet âge d'or, où l'or était inconnu, où, le tien et le mien n'existant pas encore, les mots pauvreté et richesse n'étaient pas inventés ». Il songe à cette égalité primitive, « à laquelle il fut porté atteinte le lendemain du jour où le contrat social fut formé, et où la terre, partagée entre tous, cessant d'appartenir tout entière à chacun des individus disséminés sur sa surface, les lois assurèrent à chacun sa nouvelle propriété ». Sans doute, un juste partage du sol présida à l'établissement de la société, mais l'égalité ne put cependant se maintenir. « L'homme oisif par calcul et paresseux par penchant mit sa postérité dans la dépendance de l'individu laborieux, qui parvint bientôt à joindre à sa part du partage celle de son voisin inactif et imprévoyant. Bientôt encore, de nouvelles combinaisons venant à s'établir, le faible se mit sous la protection de l'homme puissant, où plutôt tendit la main aux fers qui lui furent présentés par le fort...

Et le genre humain, par succession de temps, offrit tous les degrés de la misère et de l'opulence » (1).

L'extrême différence des conditions se trouve être ainsi une conséquence malheureuse, mais nécessaire et fatale de la civilisation. Quand bien même l'on arriverait, par l'effet d'une puissance miraculeuse, à anéantir tout à coup le corps social, pour recréer en un instant l'égalité primitive, cette humanité parfaitement juste ne saurait subsister. Les mêmes causes reproduiraient bientôt les mêmes effets, et l'on se retrouverait ainsi au point d'où l'on serait parti. Toutefois, s'il demeure certain que l'inégalité tient au principe même de la vie sociale, « il n'en est pas moins rigoureusement prouvé, qu'en exécution et en vertu de la convention primitive, par laquelle chaque membre de la grande famille est lié à l'Etat et l'Etat à chacun de ses membres, le premier doit à tous sûreté et protection, et que la propriété du riche et *l'existence du pauvre*, qui est sa propriété, doivent être également placées sous la sauvegarde de la foi publique ». De là cet axiome qui manque à la Déclaration des droits : « *tout homme a droit à sa subsistance par le travail, s'il est valide, par des secours gratuits, s'il est hors d'état de travailler.* » De là encore cette seconde vérité, suite nécessaire de la précédente : « *L'assistance du pauvre est une charge nationale* » (2).

Dans cette application du contrat social au problème de la misère, il y a bien des incertitudes, bien des idées vagues et flottantes. Le comité de mendi-

1. Rapport, p. 6.
2. Rapport, p. 7.

cité avait été plus précis : il n'avait jamais proclamé que le droit à la subsistance. Le comité des secours publics parle tantôt de l'*existence* du pauvre, et tantôt de sa *subsistance*. Or, ainsi que le dit fort bien M. Jaurès, « le droit à l'existence est tout autre chose que le droit à la subsistance. Le droit à l'existence, à la vie, implique la sauvegarde et le développement de toutes les forces qui sont dans un individu. Le droit à la subsistance implique seulement l'exercice des fonctions de nutrition (1) ». Bien certainement, dans la théorie de Bernard, c'est ce dernier droit que la société reconnaît à l'indigent : l'imprécision des termes ne doit point nous tromper sur les intentions du rapporteur. Le secours, selon lui, doit être complet, mais ne doit rien comporter au delà du strict et indispensable nécessaire.

L'on peut même dire que le comité ne va pas jusqu'aux extrêmes conséquences du principe affirmé par lui. Le droit à la subsistance, devant en effet être le même pour tous les malheureux, semble bien comporter pour l'Etat l'obligation de fournir à la nourriture de tout homme, incapable de satisfaire lui-même à ce besoin essentiel. L'individu valide, aussi bien que le malade ou l'infirme, peut prétendre aux secours de la société, quand il ne parvient pas, sans qu'il y ait de sa faute, à trouver de l'ouvrage. Le droit à l'assistance aurait donc, dans une certaine limite, comme corol-

---

1. Jaurès. *Histoire Socialiste*, t. II, p. 1112. « Cela est beaucoup, ajoute le même historien, quand on songe aux temps où les foules se résignaient à mourir de faim, et où l'Etat considérait comme de son droit de les laisser en effet mourir de faim. »

laire le droit au travail. Or, pas plus que le comité de mendicité, le comité des secours n'admet une telle conséquence. « Prétendre que la société doive *en tout temps et en tous lieux* du travail *à toute personne qui se présente pour en obtenir* », ce serait, selon lui, faire une application « très vicieuse » de ses principes. L'Etat ne doit pas de l'ouvrage *individuellement et à tout instant* à chaque indigent qui se dit dans l'impossibilité de s'en procurer. Le gouvernement se contentera de favoriser par des mesures générales les moyens de production. S'il donne de l'occupation aux malheureux, ce ne sera pas à toute époque, mais seulement à certains moments, dans les saisons absolument mortes au travail de la campagne. Encore s'appliquera-t-il à payer aux indigents un salaire inférieur à celui des ouvriers employés dans les entreprises privées.

Les motifs d'ordre pratique, qui forcent l'Etat à limiter ainsi le droit de l'indigent valide, ont déjà été nettement exprimés par le comité de mendicité. Celui des secours ne peut que reprendre après lui des arguments, dont la valeur prouve la sagesse de nos théoriciens et leur sens des réalités. Et cependant, même convaincu par leurs raisons, l'on ne peut se poser sans trouble cette question : que deviendra le malheureux, s'il est réduit au chômage à l'époque où ne sont point organisés de travaux de charité ? Et ne trouvant point de réponse suffisante dans les projets du comité, l'on est porté à croire qu'il défaille en partie à remplir la tâche tout d'abord assumée par lui : « assurer la subsistance du pauvre et pourvoir à tous ses besoins, *dans toutes les circonstances et à toutes les époques de la vie,*

faire que sain et valide il puisse *à chaque moment* échanger son labeur contre le pain qui doit le nourrir. » Pourtant, le rapporteur a conscience de ne manquer à aucune partie de cette mission. C'est que, trop confiant dans la vertu de la constitution, il pense que les moyens de travail seront tellement accrus par le nouvel ordre de choses, que pas un ouvrier, désireux de trouver de l'ouvrage, ne sera exposé à en manquer, si ce n'est dans certaines époques de morte-saison, et c'est précisément à de tels moments qu'il organise les travaux de charité.

En tous cas, le comité ne songe jamais à accorder à l'indigent valide des secours pécuniaires, qui seraient une véritable aumône. Il pense que l'assistance du pauvre, sous peine de multiplier inconsidérément le nombre des indigents, ne doit pas être gratuite. Si la société est tenue d'assurer au malheureux sa subsistance, celui-ci à son tour est dans l'obligation de fournir son travail à la société. Ce principe s'applique non seulement à l'individu adulte et bien portant, mais encore à l'enfant, au vieillard, au malade. Les secours qui leur sont accordés, loin d'être une exception à la règle, en sont au contraire la confirmation. « L'enfant reçoit pour le travail qu'il ne peut pas encore fournir, mais qu'un jour il fournira ; le vieillard pour celui qu'il n'est plus dans le cas de donner, mais qu'il a longtemps donné ; celui qui est dans un état passager d'infirmité ou de souffrance, a droit au secours pour le travail qu'il a déjà produit et que, rendu à la société, il pourra encore produire » (1). Il n'est point jusqu'à l'infirme de nais-

1. Rapport, p. 2.

sance qui ne puisse demander assistance en vertu de ce principe : il la recevra en retour des services que son père et ses frères ont rendu ou rendront un jour.

Cette dette contractée par la société envers tout malheureux, il convient de la mettre à la charge de l'Etat, et non de toute autre collectivité. Il est établi qu'à la nation seule appartient l'obligation de pourvoir aux nécessités de l'indigent ; il doit l'être de même, qu'elle seule est tenue de fournir en masse les fonds de la bienfaisance publique. Si les dépenses d'assistance étaient confiées à la commune, elles seraient, ou bien insuffisantes, ou bien hors de proportion avec les ressources des contribuables. D'ailleurs, elles exigeraient l'établissement d'une taxe des pauvres, « taxe toujours croissante et tournant au profit de la fainéantise et par suite de tous les vices». Il ne faut donc point songer à faire des secours accordés aux malheureux une charge locale. Les fonds applicables à cette destination doivent *partir d'un centre commun*, pour aller de là se répandre dans les départements (1).

Mais, pour organiser un mode uniforme de répartition, il est indispensable de changer le régime des hôpitaux, des maisons de charité, des fondations, de tous les établissements, en un mot, consacrés au service des pauvres. Les mieux dotés d'entre eux, en effet, se trouvent en grand nombre dans les régions où se rencontrent peu de malheureux, et les contrées où ils abondent sont aussi les plus dépourvues d'asiles pour les recevoir. Toutefois, le comité ne propose pas de nationaliser et de vendre les biens des établisse-

1. Rapport, p. 19.

ments de charité. Il ne cache sans doute pas qu'il s'est fait une opinion sur cette grave question, et tout porte à croire que sa manière de voir est conforme à celle du comité de mendicité. Mais il se souvient de l'inquiétude soulevée chez les Constituants par les projets hardis du duc de Liancourt. Aussi ne s'attaque-t-il pas à ce redoutable problème qui, d'ailleurs, ne lui paraît point tenir nécessairement à son sujet. Que ces biens soient ultérieurement aliénés ou qu'ils soient conservés, cela n'empêchera pas son plan de recevoir une entière exécution. Il est seulement nécessaire « que leurs revenus soient réunis dans une seule masse, et fassent partie du fonds de secours qui sera décrété » (1). Ainsi, le bien des pauvres sera conservé ; mais les produits annuels, au lieu d'être affectés à l'entretien de chaque établissement en particulier, seront consacrés à l'ensemble des services d'assistance.

Ce fonds de secours, il n'était pas sans difficultés d'établir dans quelles proportions il serait partagé entre les départements. Le comité de mendicité avait fixé quatre bases de répartition : le chiffre de la population individuelle comparé avec celui des citoyens actifs, le territoire, la contribution, le prix de la journée de travail. Le comité des secours a voulu faire l'essai de ce système dans trois départements, mais il n'a obtenu dans cette opération « que des résultats incohérents, et tels que, de trois départements donnés, celui qui présentait le moins de besoins étai précisément celui à qui le calcul avait assuré une plus forte proportion de secours. » Aussi le rappor-

1. Rapport, p. 21.

teur rejette-t-il deux au moins des bases anciennes. Il n'admet pas celle du territoire : le sol de la Corse « a vingt-quatre fois à peu près l'étendue de celui du département de Paris. En inférera-t-on que la Corse, à population égale ait droit à un secours vingt-quatre fois plus considérable que le département de Paris? » Il n'accepte pas davantage celle de la contribution. Si un département est industriel, il contient une grande quantité d'ouvriers, par suite il est exposé au chômage. Est-il agricole, les propriétés peuvent s'y trouver cumulées en un très petit nombre de mains (1).

Le comité ne retient que deux des anciennes bases de répartition : encore est-ce après les avoir profondément modifiées. Celle de la population individuelle, comparée à la population active, lui paraît manquer de justesse, le paiement d'une contribution égale à trois journées de travail ne prouvant pas nécessairement chez un individu l'absence de besoin. Il n'en serait pas de même, au dire du rapporteur, si à trois journées on en substituait dix : le contribuable devrait alors être toujours supposé jouir d'une certaine aisance. Le comité choisit donc comme première base le chiffre de la population effective de chaque département, comparé avec celui des habitants payant un impôt égal à dix journées de travail. Comme second élément, il conserve le montant du salaire qui lui paraît indiquer assez exactement le prix des subsistances. Mais il est d'avis de fixer pour tout le pays un taux moyen de ce salaire : puis, selon que le taux réel se trouvera au-dessus ou au-

1. Rapport, p. 23-27.

dessous de ce taux moyen, de le diminuer ou de l'augmenter dans chaque département de la moitié de la différence ; de la moitié seulement, parce que les objets, sur le prix desquels le salaire peut influer, n'entrent que pour moitié dans les dépenses dont l'assistance du pauvre doit se composer. (1)

Lorsque l'Etat aura distribué aux départements les fonds de secours, en opérant sa répartition conformément à ces bases, il aura acquitté toute sa dette. Si la bienfaisance publique est en effet une charge nationale, « son application est une charge purement locale » (2). Les fonds seront fournis par l'Etat ; leur administration et leur distribution incomberont aux autorités régionales. Toutefois, ce ne seront pas les administrations départementales et communales, déjà accablées de besogne, qui recevront la mission de donner les secours aux indigents. Il sera créé dans chaque canton une agence particulière, composée au moins d'un citoyen de chacune des paroisses, et placée sous la surveillance des corps administratifs et du pouvoir exécutif. Les membres n'en seront pas rétribués. Si l'on pouvait craindre de la part de ces agences quelques malversations, le moyen de les prévenir se trouverait « dans le choix confié aux élections du peuple, des citoyens chargés d'en remplir les fonctions,... dans une loi qui fixerait d'une manière précise les conditions de l'inscription sur l'état des pauvres, et qui déterminerait la part que chaque citoyen inscrit pourrait prétendre à l'assistance. Elle se trouverait surtout dans la publi-

1. Rapport, p. 29.
2. Rapport, p. 33.

cité des opérations de ces administrations, *et dans le recours aux autorités constituées assuré à ceux qui auraient à s'en plaindre* » (1).

Ces agences, organes de la répartition locale, une fois constituées, il reste à déterminer la nature des secours qu'elles distribueront. Pour les pauvres valides, le comité, partageant une opinion déjà ancienne, pense que le meilleur moyen de leur venir en aide est de leur donner du travail. Cependant il se montre hostile aux ateliers de charité. Ce terme seul suffit à réveiller en lui le souvenir de tous les abus, occasionnés par les grandes réunions d'ouvriers. Aussi fait-il de ce mode d'assistance une critique très vive, qui paraît s'adresser surtout aux chantiers ouverts sous l'ancien régime, mais qui cependant atteint directement ceux qui furent institués à Paris sous la Constituante. « Les ateliers publics, ouverts à de grandes distances, ne sont utiles ni sous le rapport de l'intérêt général de la société, ni sous le rapport de celui de l'agriculture, ni même sous le rapport du soulagement de l'indigence, qu'ils doivent avoir principalement pour objet. Sous le rapport de l'intérêt général de la société, ils donnent lieu à des rassemblements d'hom-

1. Rapport p. 35. Le rapporteur ajoute : « Si lorsque les fonds auront été distribués dans le ressort de l'agence il restait encore des besoins à acquitter, ce déficit ne serait pas censé tenir à leur insuffisance, mais plutôt à un vice de leur application », p. 33. Etrange théorie, qui fait dans tous les cas supporter aux membres de l'agence la responsabilité de secours incomplets, alors que souvent elle pourrait remonter au pouvoir législatif, coupable d'avoir lésiné sur le chiffre des crédits consacrés à l'assistance.

mes qui peuvent, dans les temps de crise surtout, devenir des instruments de troubles et d'anarchie, très favorables aux projets des ennemis de l'ordre public, et qui nécessitent ainsi l'entretien dispendieux d'une force armée toujours prête à agir. Sous le rapport de l'intérêt de la nation qui en fait l'avance, dirigés, conduits le plus souvent sans intelligence, ils occasionnent des dilapidations, des dépenses énormes. Heureux encore, lorsqu'après y avoir employé des sommes considérables, on ne finit point par en reconnaître l'inutilité et l'impraticabilité. Enfin, sous le rapport du soulagement de l'indigence, le pauvre journalier, obligé d'aller s'y établir, voit tout le fruit de ses sueurs passer à sa dépense, qui se trouve doublée (1). »

Pour éviter tous ces inconvénients, il faut concentrer dans le canton tous les secours destinés au pauvre valide, et se borner à entreprendre de petits ouvrages tendant uniquement à l'utilité locale : réparation et entretien de chemins vicinaux, défrichements, redressement du lit des ruisseaux. Ces travaux seront effectués sous la direction des citoyens appelés par la confiance et l'estime publique aux fonctions municipales ou à celles de l'agence. Par là il n'y aura pas une ville, pas un

1. Rapport p. 45, 46. Quelques pages plus loin, Bernard dit encore : « Au reste, point de ces établissements mal entendus sous la dénomination *d'ateliers de charité*, dont l'entretien exige une dépense énorme par le nombre de surveillants qu'ils emploient, les uns en sous-ordre, d'autres en chef, qui auraient eux-mêmes plus besoin d'être surveillés que ceux qu'ils surveillent », p. 51.

bourg, pas un hameau dont on n'assurera la prospérité. Aussi est-il juste, en retour de ces avantages, de faire contribuer les cantons aux dépenses occasionnées par ce mode d'assistance : ils ne pourront obtenir les fonds nécessaires, qu'en s'engageant à ajouter aux subsides demandés une contribution égale pour le moins au quart de leur montant.

Il est facile de reconnaître ici les idées du comité de mendicité, dont le comité de secours publics ne s'écarte que sur des points secondaires. Comme la Législative, la Constituante était hostile aux grands rassemblements d'ouvriers, et c'est seulement par la force des circonstances qu'elle avait été conduite à entretenir à Paris d'immenses ateliers. Les théories développées par La Rochefoucauld-Liancourt n'influent pas moins fortement sur son successeur, quand il s'occupe d'organiser les secours destinés au pauvre « impuissant », enfant, vieillard, malade. Durant toute sa vie, Bernard veut qu'il soit entouré des soins d'une société maternelle et prévoyante. Aussi, afin de ne jamais le laisser manquer de ressources, croit-il devoir s'occuper du malheureux « à l'instant même qu'il vient au monde, le suivre dans les détails de son enfance, l'accompagner dans la jeunesse, dans l'âge mur, au milieu des maladies et des accidents qui l'empêchent d'agir, le recueillir enfin et chercher comment on peut lui assurer plus efficacement dans sa vieillesse du pain, des soins et des consolations » (1).

Pour venir efficacement en aide aux indigents, Bernard est persuadé de la supériorité des secours

1. Rapport, p. 55.

donnés à domicile sur ceux reçus à l'hôpital. Il proclame le danger et l'inutilité de la multiplication des établissements hospitaliers. Il est si fermement convaincu des inconvénients de ces maisons de charité, que seuls lui paraissent pouvoir les nier « ceux à qui l'habitude et la routine tiennent lieu de raison et de réflexion ». Aussi fait-il tous ses efforts pour restreindre le rôle de ces asiles, et leur substituer une assistance offerte au malheureux dans sa propre demeure.

Enfant, le pauvre sera protégé par la société avant même sa naissance. Des accoucheuses, instruites dans leur art, seront placées dans les cantons, et assureront la gratuité des accouchements aux femmes inscrites sur les rôles des indigents. Ce ne seront point seulement les jeunes abandonnés, qui auront droit à la bienfaisance nationale. Elle viendra trouver, dans le logis de leurs parents, les fils des individus sans ressources, et restreindra ainsi le nombre des personnes contraintes par la misère de porter leurs petits à l'hospice. Il faudra pourtant conserver, dans chaque département, un établissement pour recevoir les créatures délaissées, mais il sera entièrement différent des anciennes maisons, qui semblaient moins un asile de charité « qu'un vaste tombeau, où ~~voter~~ une partie de l'espèce humaine allait s'engloutir ». Pour compléter ces mesures, il sera nécessaire de une loi « qui, unissant les hommes du plus fort de tous les liens, répare à leur égard l'abandonnement de la nature, et qui, fécondant par une fiction heureuse un mariage stérile, assure des enfants à ceux à qui il n'a pas été donné d'en obtenir, et des parents

aux enfants que la misère et la honte ont privé des leurs » (1).

Vieillard, l'indigent pourra terminer ses jours dans les hospices de l'assistance publique, mais, s'il le préfère, il pourra rester au milieu des siens ; entouré de sa femme, de ses enfants, de ses amis, il recevra dans sa demeure les secours de la nation. Le chiffre de sa pension sera mesuré sur son âge et sur l'accroissement de ses besoins. S'il se trouve un fils assez ingrat pour refuser des soins à un père âgé et infirme, cet être dénaturé sera privé des droits de citoyen actif.

Malade, le malheureux incrit sur l'état des pauvres sera visité gratuitement dans son logement par les officiers de santé, établis dans le canton. Ce mode d'assistance serait même le seul qu'il faudrait employer, si tous les indigents possédaient un asile dans le lieu de leur domicile : il soulage une famille entière et paraît s'adresser pourtant à un seul individu. Mais puisque beaucoup de misérables n'ont pas le moindre gîte, il faudra bien conserver des « maladreries », dont le nombre sera proportionné à la population. Il faudra également établir dans chaque département un grand hôpital pour les maladies exceptionnelles, pour les opérations graves et pour la folie (2).

A toute cette œuvre d'assistance, il sera bon de faire collaborer les femmes. « Les attentions des hommes ont quelque chose d'austère ; celles des femmes sont plus douces, leurs soins plus empressés, leurs

1. Rapport, p. 56-63.
2. Rapport, p. 64-78.

manières plus prévenantes. Elles ont ce qui manque surtout à l'autre sexe, et qui pourtant est si précieux : l'esprit et la patience des détails. Elles ont cette curiosité aimable, qui appelle la confiance, et qui devient une vertu lorsqu'elle prend sa source dans les sentiments de l'humanité. A elles enfin semble appartenir l'empire de la bienfaisance » (1).

Ainsi le comité s'occupe, non seulement d'organiser les secours publics, mais de rendre l'assistance moins pénible aux malheureux, en la faisant distribuer par des mains prévenantes. Il songe aussi à diminuer le nombre des individus contraints par la misère de solliciter le soutien de la bienfaisance nationale. Il pense que l'on pourrait restreindre le chiffre des indigents, en favorisant par tous les moyens le développement de la petite propriété rurale. « L'habitant des campagnes cultive mieux le champ, où il recueille seul après avoir semé, qu'il ne fait celui d'un étranger ». Ainsi, en allégeant les charges de l'Etat, l'on favoriserait l'agriculture (2). Il est d'avis

---

1. Rapport, p. 75.

2. Pour décider l'Assemblée à prendre des mesures favorables à la petite propriété, le comité fait valoir des considérations politiques. « Vous n'avez peut-être pas, dit-il, de plus sûr moyen de fixer votre liberté sur la plus solide de toutes les bases, et de déjouer les projets contre-révolutionnaires de tous les partisans de l'état de choses que la constitution a anéanti. Celui qui tient à sa patrie par le lien de la propriété a un motif de plus pour être un bon citoyen, son intérêt personnel. Il n'en est pas de même de l'homme qui ne possède rien. S'il est, d'ailleurs, étranger au sentiment de l'honneur, de la justice, si la vertu n'a pas jeté de profondes racines dans son âme, si seuls la fainéantise et le vagabondage ont pour lui des charmes, peu lui importe que l'ordre public soit troublé, ou plutôt il lui

également d'aider aux vues des citoyens qui voudraient se préparer des ressources pour l'avenir. Il décide la création d'une Caisse nationale de prévoyance, et donne des encouragements aux caisses d'épargne. Par là il estime venir en aide à bien des malheureux, « car la meilleure espèce d'assistance est autant celle qui prévient la misère que celle qui la soulage le mieux ».

A la même époque, Condorcet préconisait l'établissement de Caisses de secours et d'accumulation, destinées à recevoir les économies journalières des ouvriers, des petits employés, de tous ceux dont les moyens d'existence, consistant dans un salaire, étaient bornés au temps pendant lequel ils étaient capables de travail. « Ces établissements offriraient des secours et des ressources à la partie pauvre de la société ; ils empêcheraient la ruine des familles qui subsistent du revenu attaché à la vie de leur chef ; ils augmenteraient le nombre de celles dont le sort est assuré ; ils concilieraient la stabilité des fortunes avec les variations qui sont la suite nécessaire du développement de l'industrie et du commerce, et contribueraient à établir ce qui n'a jamais existé nulle part, une nation riche, active, nombreuse, *sans l'existence d'une classe pauvre et corrompue* » (1).

Un autre moyen, sinon de diminuer la population indigente, du moins de restreindre les charges de

---

importe beaucoup. Il ne peut rien perdre, il a tout à gagner au contraire à voir changer sa position, et ce n'est que sur le bouleversement de la société qu'il fonde l'espoir d'une nouvelle existence pour laquelle il soupire ; ce n'est que sur des ruines, que sur des décombres qu'il peut s'élever » p. 83.

1. Cité par Jaurès. *Histoire Socialiste*, t. II, p. 1115.

l'assistance publique, c'est de favoriser la bienfaisance privée. Le comité pense que dans certaines circonstances les secours distribués par l'Etat pourront être insuffisants. « La loi ne peut prévoir tous les cas, tous les malheurs individuels. Quoi qu'elle ait donc fait pour le soulagement de l'humanité, elle ne dispensera pas le riche de l'obligation de secourir le pauvre ». Mais elle doit donner une autre direction à cette charité, souvent mal entendue, dont le véritable malheureux recueille moins souvent le fruit que le paresseux et le vagabond. Plus de distributions publiques de pain et d'argent ; plus d'aumônes accordées aux mendiants. Afin d'attribuer un but utile aux dons des hommes généreux, il sera établi dans tous les départements des souscriptions libres, ouvertes à tous les citoyens qui voudront se faire inscrire dans le chef-lieu de l'agence. Elles auront lieu dans tous les pays aux mêmes jours, et coïncideront avec les fêtes nationales (1).

Ainsi la charité privée s'unira à la bienfaisance publique pour soulager le malheureux, tandis qu'elle s'écartera du faux pauvre, de l'individu valide qui tend la main au lieu de travailler. Celui-ci ne mérite de la société que sévérité et punition : par cela seul qu'il préfère le repos à l'action, il est coupable envers elle, il la surcharge d'un poids inutile. Aussi serait-ce détruire la convention sociale que de tolérer une classe de personnes, « qui consomme sans rien produire et dévore ainsi la substance de l'homme laborieux qui remplit la condition du pacte » (2).

---

1. Rapport, p. 103-105.
2. Rapport, p. 87.

Pour délivrer la France de la horde dangereuse des mendiants, le comité des secours publics propose des mesures de répression, à peu près identiques à celles déjà projetées par le comité de mendicité. Les paresseux, qui se refuseront à l'ouvrage, seront enfermés dans des maisons de correction ; ils y seront astreints au travail, seule peine qui puisse raisonnablement être infligée à la fainéantise. Ils seront rendus à la liberté, dès qu'ils auront été ramenés à des inclinations laborieuses. Si plus tard ils commettent plusieurs récidives, il faudra employer un remède plus actif : il ne restera alors « qu'à retrancher du tronc politique cette branche gourmande, qui attire à elle les sucs nourriciers faits pour alimenter les branches productives ». Les mendiants incorrigibles seront donc déportés dans une colonie : là, sur une terre vierge, ne pouvant vivre que des produits de leur activité, ils seront bien contraints de renoncer à leur fainéantise, sous peine de périr bientôt de dénûment.

Telles sont, résumées dans leurs lignes essentielles les théories du comité des secours publics. Elles ne furent jamais discutées par la Législative, mais elles devaient quelques mois plus tard, être à nouveau exposées par Bo devant la Convention et inspirer à cette assemblée la loi du 19 mars 1793.

IV

L'histoire de l'assistance pendant les premières années de la Révolution est intimement liée à celle des congrégations religieuses. C'étaient les sœurs appartenant aux ordres charitables qui, dans les

hôpitaux remplissaient le rôle d'infirmières, donnaient les soins aux malades, exécutaient les prescriptions des médecins.

Dès les derniers mois de 1789, quelques religieuses du couvent de l'Immaculée-Conception ayant dénoncé au président de la Constituante la pression abusive exercée sur les novices pour les contraindre à prononcer leurs vœux, l'Assemblée décida *par provision* « que l'émission des vœux serait suspendue dans tous les monastères de l'un et l'autre sexes » (1). Le 13 février 1790, considérant que ces vœux solennels étaient contraires aux principes de liberté et d'égalité proclamés par la Déclaration des droits, elle décréta comme articles constitutionnels que la loi ne les reconnaîtrait plus à l'avenir. Elle supprima, en conséquence, les ordres et congrégations *régulières*, déclara qu'il ne pourrait en être établi de semblables à l'avenir, donna aux individus de l'un et l'autre sexe existant dans les monastères la faculté de quitter ces établissements, et s'occupa de fixer le chiffre des pensions attribuées aux anciens congréganistes (2). Toutefois, ces dernières dispositions ne concernaient pas les religieux ou religieuses consacrés au service des malades, l'Assemblée ayant affirmé ne rien vouloir changer pour le moment à l'égard des maisons de charité. Aussi, tandis qu'elle s'efforçait, par son décret du 3 octobre 1790, de faciliter aux religieux la sortie de leurs couvents, elle mettait obstacle à celle des frères et des sœurs voués au soulagement des pauvres. Ceux-ci ne pouvaient abandonner les éta-

1. *Arch. Parl.*, t. IX, p. 597.
2. *Arch. Parl.*, t. XI, p. 591-592.

blissements de bienfaisance, sans avoir au préalable, et six mois à l'avance, averti leur municipalité de cette intention, ou sans présenter un consentement écrit de cette municipalité (1).

Ainsi les ordres réguliers n'étaient pas tous indistinctement atteints par les décrets de suppression. Toutefois, ceux qui étaient conservés ne s'en trouvaient pas moins menacés de disparition plus ou moins prochaine, la mesure qui suspendait l'émission des vœux étant générale et ne comportant pas d'exception. Aussi voyons-nous une vive émotion se manifester parmi les congrégations charitables. Au milieu des fermentations populaires, les sœurs de la Charité de Paris se voient déjà près d'être dispersées. Elles envoient une adresse à l'Assemblée, demandant comment elles doivent se conduire pour échapper à l'anéantissement. La Constituante renvoie par décret leur pétition au pouvoir exécutif, en recommandant que loin d'être troublées dans l'exercice de leurs fonctions, elles soient spécialement protégées dans les soins qu'elles rendent avec tant de zèle aux pauvres malades (2).

Les religieuses de l'Hôtel-Dieu de Paris se tournent elles aussi vers l'Assemblée constituante, pour solliciter de sa justice et de son humanité « la permission de recevoir des novices et de les admettre à des vœux aussi durables que leur vie ». Elles invoquent, pour obtenir en leur faveur cette exception, l'intérêt des malades et font la critique la plus acerbe du personnel laïque des hôpitaux. Les malheureux ne

---

1. Aulard, *La Révolution française et les Congrégations.* p. 171 et suiv.
2. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 76. Séance du 14 mai 1791.

peuvent trouver de résignation, de dévouement, de persévérance que chez des personnes liées à leur service par des vœux solennels et irrévocables. Comment parviendrait-on à remplacer les religieuses « par des mercenaires de toutes religions, et qui ne sont d'aucune, de toutes mœurs excepté les bonnes, de tout âge, de tout défaut chez les unes, de tout vice chez les autres ; enfin toutes suspectes d'intempérance, d'immodestie, d'incontinence, de scandale, de larcin et de vol ». Si on le tentait, on verrait alors « des personnes qui, par leur sexe, sont et protectrices et protégées de la pudeur, prévenir les sollicitations, solliciter elles-mêmes la convalescence et la santé, et par le produit de leur incontinence passer des salles de la crèche à celles de Saint-Landry (1), ensuite n'être plus admises à faire le service de sœur, mais chassées pour être devenues mère, traînant après soi la honte et la contagion » (2). Le ton de cette adresse, aussi violente qu'un pamphlet, émut profondément les domestiques laïques de l'Hôtel-Dieu qui se plaignirent de ces expressions injurieuses. Les religieuses durent se rétracter devant les commissaires de la section de Notre-Dame et protester qu'elles n'avaient nullement eu l'intention d'inculper les personnes des deux sexes attachées au service de l'établissement (3).

Avec l'Assemblée législative, les rapports des pouvoirs publics et des congrégations religieuses prirent un caractère plus violent. La Constituante n'avait

1. Salle des femmes en couche.

2. Brièle. *Délibération de l'ancien bureau de l'Hôtel-Dieu*, t. II, p. 289-290.

3. Brièle. Ouv. cité, p. 286.

décrété la suppression des ordres réguliers que par application des principes de liberté et d'égalité, avec lesquels leur persistance paraissait incompatible. A la suite des lois votées, un grand nombre de religieux avaient abandonné les monastères. Ceux qui étaient restés avaient pris parti contre la Révolution ; ils excitaient contre le régime nouveau le fanatisme et l'ignorance des populations rurales, soutenaient les prêtres insermentés, prenaient fait et cause pour les émigrés. Aussi la Législative fut-elle amenée par la force des choses à traiter les congrégations en ennemies. Régulières ou séculières, elle les déclara toutes définitivement abolies (1).

Sans doute, le projet de décret avait encore fait provisoirement exception en faveur des maisons de charité et de toutes les personnes attachées au service des pauvres et au soulagement des malades. Mais cette disposition s'était heurtée à une très vive opposition. Votée, elle eût donné lieu, d'après Lagrévol, député de la Haute-Loire, à des interprétations tendancieuses, grâce auxquelles plusieurs congrégations eussent échappé à l'anéantissement. Il existait, en effet, dans les cantons ruraux des religieuses, placées sous le vocable et la protection de saint Joseph, qui étaient de véritables « charlatanes » : les unes étaient avocates, les autres médecins, apothicaires et même chirurgiens. L'Assemblée laisserait-elle subsister dans les campagnes cette vermine qui les désolait ? Non, affirmait Lagrévol ; et il demandait que l'on autorisât les départements à pourvoir de la manière la plus convenable au service des hôpi-

1. Décrets du 4 et du 18 août 1792.

taux. A son tour, l'évêque Torné réclama la suppression des congrégations charitables, mais tout en proposant de les faire disparaître, il ne leur ménagea pas les louanges ; il les immola sous les fleurs. Catholique sincère, il crut devoir les sacrifier par obéissance à la Constitution, qui avait indistinctement aboli toutes les corporations. « Ce qu'est une obstruction dans le corps humain, dit-il, une corporation de citoyens l'est dans un corps politique. Les membres de chaque corps vivent dans je ne sais quelle communion d'intérêts, d'opinions et de sentiments qu'on appelle esprit de corps, et l'esprit particulier est ordinairement une diversion faite à l'esprit public. » Mais, en supprimant les congrégations charitables, il ne faut pas être injustes pour elles et nier les services qu'elles ont rendus. « Dissolvons-les sans passion, sans aigreur, et surtout sans ingratitude pour celles qui ont bien mérité de la patrie (1). »

L'Assemblée adopta la proposition de Torné. Le 18 août, elle déclara supprimées toutes les congrégations séculières, même celles uniquement consacrées au service des malades, Mais, ne les voulant détruire que comme corporations, et reconnaissant le dévouement et le zèle de leurs membres, elle décréta que dans les hôpitaux et maisons de charité les mêmes personnes continueraient, comme par le passé, à donner leurs soins aux malheureux, *à titre individuel*, et sous la surveillance des corps municipaux et administratifs (1). Ainsi, quand la Législative se sépara, les congrégations avaient bien disparu, mais le per-

1. Aulard, ouv. cité, p. 229-235.

sonnel des établissements hospitaliers était resté le même. La règle religieuse seule avait été brisée. L'Assemblée avait cru, par ces mesures en apparence contradictoires, concilier ses sentiments de gratitude envers les religieux et les religieuses avec le respect dû aux principes proclamés par la Constitution.

CHAPITRE VI

La Convention Nationale
Les Doctrines et les Lois

I. — Le comité des secours publics succède sans interruption à celui de la Législative. — Son rôle jusqu'en avril 1793.— Diminution de son influence après la création du comité de Salut public. — Attributions de ce dernier. — Création des commissions nationales exécutives.— Le décret du 7 fructidor an II. Réorganisation des comités et des commissions. — Accroissement d'autorité du comité des secours.

II. — Complexité de la tâche qui lui est imposée. — L'assistance patriotique. — Secours aux parents des défenseurs de la patrie : multiplicité des lois; difficultés d'application. — Secours aux citoyens qui ont éprouvé des pertes par les ravages de l'ennemi. — Les mesures particulières, locales ou individuelles.— Les arrêtés des comités de Salut public et des secours publics. — L'assistance conçue comme un moyen de récompenser le dévouement républicain et de réparer les injustices de l'ancien régime. — Les secours aux acquittés du tribunal révolutionnaire. — Caractère général de toutes ces mesures.

III. — Principe qui domine l'organisation révolutionnaire de l'assistance. — Obligation de la société, conséquence du contrat social. — Le droit de l'indigent admis par tous les représentants.— Le projet du comité de constitution. — Le rapport présenté par Romme au nom du comité de l'analyse. — Discussion de l'article 23 de la Déclaration des droits : Oudot, Robespierre jeune, Vergniaud, Boyer-Fonfrède, Romme. — Le projet de déclaration de Maximilien Robespierre. Restrictions au droit de propriété. L'assistance publique à la charge des riches. — Ce projet abandonné par son auteur après le 31 mai. — Nouvelle Déclaration des droits adoptée le 24 juin.

IV. — La loi du 19 mars 1793. — Les bases générales de

partage des biens communaux : discours de Souhait, rapport de Fabre. — Conclusion.

I

Lorsque la Convention nationale se réunit pour la première fois, le 22 septembre 1792, c'est avec l'idée la plus large de leur mission, la conception la plus haute de leurs devoirs, que les nouveaux députés s'assemblèrent au palais des Tuileries (1). Le rôle qui leur avait été donné par le peuple, ce n'était pas seulement de prononcer sur le sort de la royauté, déjà abolie de fait, ni sur celui d'un roi détrôné et captif. Ils s'en venaient de tous les départements, ayant reçu le mandat de sauver le pays, de le garder contre les adversaires de la Révolution, de le préserver de tous ses ennemis, ceux du dedans et ceux de l'extérieur. Et ils s'en venaient aussi, ayant accepté la lourde et noble tâche de donner à l'Etat une nouvelle constitution, plus démocratique que la première, de réformer dans un dessein plus égalitaire ses institutions et ses lois. Et, comme de la rencontre des idées et des systèmes devait sortir la vision d'une France nouvelle, définitivement affranchie du passé, ils se hâtaient, avec enthousiasme et avec joie, de verser au Trésor commun leurs projets, leurs

1. C'est aux Tuileries que la Convention tint sa séance de constitution, puis jusqu'au 9 mai 1793, elle siéga au Manège, dans le local qu'avaient occupé la Constituante et la Législative. Depuis cette date jusqu'au 4 brumaire, elle s'assembla aux Tuileries dans la salle de spectacle ou des machines. (Aulard. *Histoire politique de la Révolution française* p. 320.)

théories et leurs rêves. C'était toute l'organisation politique et sociale qu'embrassait leur vaste et généreuse pensée. Mais, puisqu'ils voulaient, avant tout, faire de leur patrie une nation libre, gouvernée par un peuple libre, ils devaient s'attacher à élever ce peuple, tout ce peuple à la hauteur de son rôle nouveau, à la compréhension de ses droits comme de ses devoirs, et dans ce but, c'était non seulement l'instruction publique qu'il leur fallait créer et mettre à la portée de tous, mais encore un ensemble de secours, capable de garantir les malheureux contre les plus urgents et les plus indispensables besoins, car ceux-là ne peuvent être de bons citoyens, attentifs aux intérêts de leur pays qui n'ont pour partage que la déprimante indigence et la lutte sans fin contre l'angoissante misère.

Aussi bien, dès leurs premières séances, voit-on les nouveaux députés préoccupés de venir en aide à la classe pauvre. Entre le comité des secours publics de la Législative et celui de la Convention, il n'y a, pour ainsi dire, pas d'interruption. Celui de la Législative s'est réuni pour la dernière fois le 19 septembre 1792. Aussitôt constituée, la Convention décrète que les membres de la précédente Assemblée, réélus à la nouvelle, continueront temporairement à s'occuper des questions, rentrant dans les attributions des comités auxquels ils appartenaient auparavant. Dès le 22 septembre, le président de l'ancien comité des secours convoque ceux de ses collègues qui ont été réélus. Ce comité provisoire s'occupe des affaires les plus urgentes. Il ne craint pas de demander des fonds et de faire engager l'Assemblée dans des dépenses, même considérables. C'est ainsi que, le 12 octobre, il

luipropose d'accorder deux millions aux habitants de la ville de Lille, qui ont souffert de l'invasion étrangère (1).

Le 2 octobre, la Convention décide l'établissement d'un nouveau comité des secours. Le 18, elle choisit les représentants qui doivent le composer (2). Parmi eux plusieurs ont une grande expérience des problèmes d'assistance, ayant appartenu au comité de la Législative. Ce nouveau comité tient sa première séance le 22 octobre. Il compose immédiatement son bureau, nomme Beauvais président, Bo et Maignet secrétaires, puis tout de suite se met à la besogne (3). Son rôle ne diffère pas, dans les débuts tout au moins, de celui dont avait été investi le comité de la Législative. Il est un centre d'études, à la fois doctrinales et pratiques ; il prépare des projets de lois sur l'organisation générale des secours publics et les présente à l'Assemblée. En même temps, il est un vaste bureau de bienfaisance, collective et individuelle : il reçoit des pétitions, examine la suite qu'elles comportent, puis tantôt les rejette, tantôt les renvoie au ministre de l'Intérieur ou aux administrations dépar-

---

1. Arch. Nation. AF_{II}^{*} 39. — Le compte rendu des séances du comité des secours de la Convention fait immédiatement suite dans le registre AF_{II}^{*} 39 à celles du comité de secours la Législative. Il occupe les registres AF_{II}^{*} 39, 40, 41 et 42. Le registre AF_{II}^{*} 43 et un répertoire, d'ailleurs très incomplet.

2. *Arch. Parl.*, t. LII, p. 280 et 551. Voir p. 129 du t. LIII les noms des membres nommés en remplacement de ceux qui, élus dans plusieurs comités à la fois, n'ont pas opté pour celui des secours.

3. Arch. Nat. AF_{II}^{*} 39, fol. 93 r°.

tementales, tantôt propose à la Convention le vote de secours ou d'indemnités (1).

Mais, à partir du mois d'avril 1793, il voit son importance décroître peu à peu. La création du comité de Salut public lui retire une grande part de son influence, et, pendant plus d'un an, il se trouve réduit à un rôle des plus restreints. A la fin de 1793 et dans les premiers mois de 1794, il ne s'occupe que de la distribution de menus secours. Pour tout ce qui touche à l'assistance, comme d'ailleurs pour toutes les parties de l'administration publique, le nouveau comité réunit entre ses mains les pouvoirs les plus étendus. Lui aussi, il propose à la Convention et fait voter par elle des lois générales d'organisation ou des décrets particuliers. Mais, en même temps, il dirige tous les actes d'exécution : il est chargé de gouverner « dans toutes les circonstances où il y a à prendre une mesure de gouvernement ». Il statue par des arrêtés exécutoires, tantôt sur des questions spéciales, des cas individuels, et tantôt sur des objets beaucoup plus généraux, tel l'arrêté du 5 prairial an II sur la police des mendiants (2). Les ministres ne sont plus que les agents des décisions de ce comité de députés : chaque jour, ils viennent lui rendre compte de leurs actes et concertent avec lui « toutes mesures propres à sauver la République » (3).

Quand, le 12 germinal an II, la Convention sup-

1. Voir F. Dreyfus. *L'Assistance sous la Législative et la Convention*, chap. II.

2. Arch. Nat. AF II 81. Voir plus loin, chap. IX, § 3.

3. A. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 334.

prime les ministres, dont la réunion formait depuis le 10 août 1792 *le Conseil exécutif provisoire,* c'est au comité de Salut public qu'elle subordonne les *commissions* établies à leur place. Ces commissions doivent embrasser dans leurs attributions tout le système de l'exécution des lois. « Assez morcelées, dit Carnot, pour que leurs influences particulières soient peu sensibles, assez réunies pour que leurs opérations soient assujetties à un même système, elles paraissent remplir l'objet d'un gouvernement investi de tous les pouvoirs nécessaires pour faire le bien et impuissant pour faire le mal ». En réalité, elles ne sont pas autre chose que des bureaux du comité de Salut public, et leurs membres sont ses premiers commis. Tous les jours il se fait présenter le résumé de leurs travaux, il réforme leurs actes illégaux, il centralise leurs opérations, « pour leur donner la direction, l'ensemble et le mouvement qui leur sont nécessaires » (1). La sixième commission est celle des secours publics : Lerebours est commissaire, Daillet adjoint. Elle est chargée de l'application des lois votées par la Convention, aussi bien que des mesures arrêtées par le comité de Salut public. Elle est autorisée par celui-ci à délivrer de sa propre autorité des secours, dont le plus élevé ne peut excéder 50 livres, et dont l'ensemble ne doit pas dépasser annuellement la somme de 12.000 livres (2).

La toute puissance du comité de Salut public s'écroule après le 9 thermidor. A la chute de Robes-

---

1. Aulard, ouv. cité, p. 319.

2. Arch. Nat. AF II 81. Arrêté du comité de Salut Public, du 17 floréal an II.

pierre, la situation se trouve brusquement transformée. La réaction thermidorienne se donne, le 7 fructidor, sa constitution politique provisoire, comme le gouvernement terroriste s'était donné la sienne, le 14 frimaire an II. C'en est fait maintenant de l'omnipotence du comité de Salut public, comme aussi du rôle restreint et effacé de celui des secours. Les 21 comités de l'assemblée sont réorganisés et réduits au nombre de 16.

L'exercice du pouvoir exécutif leur est partagé. Chacun statue dans sa partie par des arrêtés qui sont exécutoires. Le comité des secours publics en prend, du 7 fructidor an II au 4 brumaire an IV, plus de cinq cents (1). Pour l'exécution de ces arrêtés, les comités ont une autorité immédiate, chacun dans son ressort, sur les corps administratifs et judiciaires. Ils peuvent destituer les fonctionnaires. Ils sont en rapport étroit avec les commissions exécutives, qui leur rendent compte, et « leur donnent tous les renseignements relatifs aux objets qu'ils surveillent » (2). Le comité et la commission des secours travaillent de concert au soulagement des malheureux ; celle-ci est chargée de l'exécution des mesures décidées par celui-là. Elle a, en outre, à sa disposition 6.000 livres par trimestre, pour les distribuer en « secours journaliers » dont le maximum ne peut dépasser 50 livres, mais elle n'en peut disposer qu'en vertu d'arrêtés pris par le comité (3). En l'an III, elle

---

1. Le registre des arrêtés pris par le comité des secours se trouve aux Arch. Nat. sous la cote F[15]*3.

2. Aulard. Ouv. cité, p. 506.

3. Procès-verbaux de la Convention, t. LI. p. 116.

est ainsi composée : Martique et Derniau, commissaires, Havet, adjoint. Quant au comité, il est désormais, comme les quinze autres, renouvelable par quart tous les mois : la Convention a pris cette mesure, afin qu'ils ne puissent s'arroger une autorité abusive. Ce quart est désigné, d'abord par un tirage au sort, plus tard par l'ancienneté. Mais, sauf en ce qui concerne le comité de Salut public et celui de Sûreté générale, les membres sortants sont rééligibles ; ainsi peut-on éviter l'instabilité du personnel, qui présenterait de graves inconvénients. L'on ne voit pas, notamment, que le comité des secours publics ait subi de biens grands changements depuis le 9 thermidor jusqu'à la séparation de la Convention, les membres appelés à sortir ayant le plus souvent été réélus. Aussi put-il conserver l'unité de vues et de méthodes, indispensables dans la conduite de son travail, et faire jusqu'au dernier jour œuvre utile et profitable.

II

C'est une noble, mais lourde tâche qui lui fut imposée durant les trois années d'existence de la Convention. Qu'il la portât seul ou qu'il fût obligé d'en abandonner une large part au comité de Salut public, il lui fallut des efforts multipliés et une ardeur inlassable pour en soutenir le poids. Aussi le voyons-nous, à certaines époques, se réunir régulièrement et sans défaillances tous les jours. Et, si parfois son activité est un peu moindre, encore s'assemble-t-il trois ou quatre fois par semaine.

C'est qu'il ne s'agissait pas seulement de créer une organisation de secours destinée à soulager cette classe pauvre, dont l'existence est inévitable dans toute société humaine, vieillards, enfants, malades, ouvriers sans travail, infortunés qui, même dans les périodes de calme et de tranquillité publique, sont incapables de subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Au milieu de la tourmente révolutionnaire, parmi les désastres causés par la guerre civile et la guerre étrangère, il fallait en outre, si l'on voulait arracher des milliers de citoyens à la plus épouvantable détresse, s'empresser à l'aide de cette foule de malheureux, qui étaient frappés dans leurs biens, dans leurs moyens de travail et de subsistance par la terrible crise dans laquelle se débattait la nation tout entière, et qui, à défaut de secours, eussent été les tristes et déplorables victimes des dangers incessants qui s'acharnaient sur le pays.

Tandis que les troupes françaises combattaient sur les frontières pour refouler les soldats de l'Europe coalisée, que seraient devenus, si l'Etat ne les eût assistés, les enfants dont les pères s'étaient enrôlés sous les drapeaux? que seraient devenus les vieux parents dont les fils luttaient pour la liberté? C'est à la Convention que s'adressaient tous ces pauvres gens privés de ressources, c'est elle qu'ils imploraient dans l'espoir d'en obtenir quelque soutien. Le comité des secours ne pensa pas que son rôle pût se borner à accorder à chaque pétitionnaire un modeste subside. Il jugea que le devoir de l'Etat, devoir de justice et devoir de bienfaisance, était d'envelopper dans les mêmes mesures tous ceux qui lui paraîtraient avoir droit à son aide. Il estima que les

plus audacieux, ceux qui prenaient l'initiative, ne devaient pas être plus favorisés que les autres, les craintifs qui attendaient dans le silence. Aussi voulut-il prévenir toute demande. Il présenta à la Convention un projet qui lui parut assez vaste pour libérer par une seule loi la République envers tous les parents des défenseurs de la patrie. Certes, leur accorder à tous des secours, c'était imposer à la nation, déjà écrasée de dépenses, une pesante charge. Le comité, cependant, n'hésita pas à en faire la proposition à l'Assemblée : il comprit, qu'indépendamment de la nécessité où se trouvait l'Etat de soutenir les familles des volontaires, s'il ne voulait pas voir s'attiédir à la fois leur patriotisme et leur ardeur révolutionnaire, le corps social, « débiteur envers tous les indigents de leur subsistance », était doublement obligé envers les malheureux, dont la détresse n'avait d'autre cause que le sacrifice journalier et les périls sans cesse renaissants d'un père, d'un fils ou d'un époux. « Mettre en doute, s'écria Maignet, si la société doit pourvoir aux besoins de ces familles, ce serait méconnaître les premiers principes qui constituent les sociétés (1). »

La Convention accorda donc, le 26 novembre 1792, des secours à tous ceux qui lui parurent avoir un droit naturel au produit du travail des citoyens soldats volontaires et qui, pour fournir à leur subsistance, n'avaient que le produit de ce travail. Secours d'ailleurs bien modestes, trop modestes même, de 25 à 40 livres pour les enfants, de 40 à 60 pour les

1. Maignet. *Rapport sur les secours à accorder aux parents des défenseurs de la patrie*, p. 4. Arch. Nat., AD XVIIIc 322.

vieillards, de 60 pour les épouses (1). Aussi fallut-il bientôt en accroître le taux. Le 5 mai 1793, il fut porté à un chiffre variant, selon les cas, de 50 à 100 livres, et la pension fut en outre étendue aux frères et sœurs orphelins des défenseurs de la patrie (2). Le 6 nivôse an II, elle fut encore augmentée d'un tiers (3).

C'était, d'ailleurs, un problème difficile que de faire distribuer, sans trop de retard, ces diverses sommes aux malheureux, si impatients à les attendre. Dans la pratique, les obstacles s'accumulaient, et les lois successivement votées le 5 mai, le 18 juillet, le 15 septembre 1793, le 6 nivôse, le 21 pluviôse an II, loin de les aplanir, ne faisaient que les multiplier par leurs dispositions contraires (4). Sans doute elles tendaient toutes au même but, mais se croisaient et s'embarrassaient dans la marche. De là de nombreuses réclamations, prouvant qu'au lieu de hâter le résultat, ces vicissitudes contribuaient à le ralentir. Il est vrai que les autorités locales ne mettaient pas un grand zèle à exécuter les volontés de l'Assemblée ; elles restaient passives et lentes. Plusieurs fonctionnaires même, si nous en croyons Collot d'Herbois, s'amusaient à disputer sur les mots et donnaient des paroles et des raisonnements, au lieu de payer (5). Il est juste d'ajouter que peut-être les fonds arrivaient

---

1. *Arch. Parl.*, t, LIII, p. 596.
2. *Arch. Parl.*, t. LXIV, p. 124, 125.
3. Arch. Nat. AF II 81.
4. Procès-verbaux de la Convention, aux dates indiquées.
5. *Rapport au nom des comités du Salut public de liquidation et des secours réunis*, par Collot d'Herbois, p. 3 et suiv. Arch. Nat. AD. XVIIIc 322.

en retard, ou n'arrivaient, même pas du tout, auprès des autorités chargées de les distribuer, et que celles-ci n'étaient sans doute pas seules à se montrer négligentes.

Toujours est-il que le 13 prairial an II, la Convention, résolue à ne laisser aucun prétexte à différer la distribution des secours, se décida à voter encore une nouvelle loi, destinée à mettre fin et aux contradictions et aux atermoiements (1). Et cette fois il semble bien qu'elle atteignit son but, et réussit à procurer une assistance réelle aux familles sans ressources des soldats de la République. Le 21 pluviôse an III, Saint-Martin constatait les résultats appréciables obtenus par ces efforts réitérés. « Les lois, disait-il aux députés, que vous avez portées en faveur des pères, mères, femmes, enfants, ou parents des citoyens qui défendent la patrie ou qui la servent en d'autres emplois importants, ont éloigné la misère du sein du plus grand nombre des familles indigentes », du plus grand nombre seulement, « parce qu'il est peu de familles de la classe laborieuse qui n'aient fourni à la patrie ou des défenseurs ou des employés à un service requis et commandé ». Et il terminait en ajoutant : « Ces lois sont en pleine activité » (2).

Secourir les parents des militaires de toutes armes, ce n'était point assez. Il fallait songer aux citoyens qui avaient souffert des ravages de l'ennemi, à tous ceux dont les propriétés avaient été dévastées par les

1. Procès-verbaux, t. XXXVIII. p. 261.

2. Rapport de Saint-Martin, *sur un nouveau versement de fonds pour les secours extraordinaires aux indigents de la République* (21 pluviôse an III), p. 5. Arch. Nat. AD. XVIII^c 323.

troupes étrangères, à tous ceux qui se trouvaient réduits à la misère par le pillage et l'incendie. Et, malheureusement encore, dans ces heures tragiques où une partie de la France se dressait contre l'autre, il fallait songer aussi aux malheureux chassés de leur village et dépouillés de leurs biens par les rebelles de l'Ouest, Vendéens et Bretons, par les révoltés de Lyon, de Toulon, de Marseille, de bien d'autres villes encore. La Convention, il faut le reconnaître, ne faillit pas à cette tâche : elle multiplia ses efforts, actifs et énergiques, pour sauver de la détresse les infortunés, victimes de violences et de déprédations. Le 8 octobre 1792, elle consacre 5.000.000 à soulager les communes et les particuliers, qui ont éprouvé des pertes « par l'incursion et le ravage de l'ennemi ». Roland, ministre de l'Intérieur, recommande aux autorités départementales « de soulager le pauvre et surtout le cultivateur, dont le travail fait l'espoir de la récolte prochaine, avant de songer à indemniser le riche malgré l'immensité de ses pertes » (1). Le 27 février 1793, elle prend, au nom de la nation, l'engagement d'indemniser tous les citoyens des dommages qu'ils ont éprouvés ou qu'ils éprouveront par l'invasion des étrangers, et avant tout de consacrer les fonds votés aux fermiers, aux travailleurs de la terre, aux malheureux et aux indigents (2). Le 14 août, elle renouvelle cette promesse (3), et à toute époque, au milieu des plus grandes difficultés, elle s'attache à la tenir, soit qu'elle destine à cet

1. *Arch. Parl.*, t. LII, p. 396 et 521.
2. *Arch. Parl.*, t. LIX, p. 296.
3. Procès-verbaux, t. XVIII, p. 387.

usage des crédits spéciaux et considérables, comme celui de 20.000.000 accordé le 13 ventôse an II (1), soit qu'elle prélève pour cette destination une partie des sommes affectées aux dépenses générales d'assistance publique (2).

En même temps, elle multiplie les décrets particuliers pour soulager des misères locales. Tantôt, ce sont des subsides pour subvenir provisoirement aux besoins les plus pressants des femmes et des enfants des citoyens des Deux-Sèvres, de la Loire-Inférieure, du Morbihan, de la Mayenne-et-Loire qui ont été tués ou faits prisonniers par les rebelles de la Vendée (3). Tantôt, ce sont des secours pour les veuves et les fils des patriotes marseillais, assassinés par les contre-révolutionnaires (4). Voici, le 21 août 1793, une somme 30.000 livres accordée aux républicains de Moing et de Boën, dans le département du Rhône-et-Loire, qui ont été obligés de se réfugier dans le Puy-de-Dôme (5) ; et voici, le 5 octobre, un million pour ceux des districts de Saint-Etienne et de Montbrison « qui ont éprouvé des pertes par l'invasion des brigands » (6). Secours aux Français expulsés des pays étrangers, secours aux patriotes belges réfugiés en France, secours aux Corses contraints de s'enfuir

1. Procès-verbaux, t. XXXII, p. 421.

2. Voir sur les difficultés d'application des lois du 27 février et 14 août 1793, le rapport de R. Ducos. Arch. Nat., AD. XVIIIe 322.

3. Procès verbaux, t. XVIII, p. 112 ; t. XXI, p. 53.

4. Procès-verbaux, t. XX, p. 68.

5. Procès-verbaux, t. XIX, p. 135.

6. Procès-verbaux, t. XXII, p. 99.

sur le continent ou dans les quelques villes de l'île restées fidèles à la nation, secours à ceux qui ont subi des dommages dans la journée du 10 août (1), c'est ainsi que la Convention se montre attentive à adoucir les misères des malheureux qui souffrent pour la Révolution. Elle ne craint pas d'exagérer les dépenses, quand il s'agit d'assister dans leur détresse les pauvres gens qui ont perdu leur gagne-pain par attachement pour la cause nationale. Mais, pour obtenir quelque appui, il faut manifester les sentiments d'un bon patriote. Les indigents ne peuvent rien demander, qu'après s'être fait délivrer par les agents nationaux un certificat de civisme en bonne et due forme. Parfois, les exigences sont encore plus rigoureures : les habitants des départements de l'Ouest, victimes des incursions des rebelles, doivent, avant de prétendre à rien, faire constater leur civisme par une commission épuratoire, établie à Nantes par les représentants en mission (2).

Ce n'est encore là qu'un aspect de l'assistance patriotique. A côté des décrets, embrassant dans leurs dispositions toute une catégorie de malheureux, il ne faut pas oublier les centaines de mesures individuelles, prises soit par la Convention elle-même, soit par les comités. Un jour, le comité de Salut public met à la charge de la République « les frais de la mentonnière artificielle devenue nécessaire au citoyen Payen, par suite des blessures qu'il a reçues

1. Procès-verbaux, t. XIII, p. 286 ; t. XV, p. 29, t. XVI, p. 45, t. XXI, p. 83.

2. Loi du 14 ventôse an II, rappportée le 9 floréal an III. Procès-verbaux, t. XXXIII, p. 16.

au service de la patrie ». Un autre jour, il accorde son aide à la citoyenne Marie Dusaint, vivandière, « pour raison de pertes d'effets, marchandises et argent qu'elle a éprouvées à l'ennemi » ; à Antoine Martin, « en considération du patriotisme dont il a donné des preuves et des blessures qu'il a reçues au service de la République » ; à la citoyenne Baïsse, « dont le mari a été tué dans l'horrible massacre des patriotes fait au Champ-de-Mars par les ordres de La Fayette » ; au citoyen Le Vézard, ancien boulanger, à raison du dommage « qu'il a éprouvé en juillet 1789 dans le prix de son pain, qu'il a été forcé de délivrer au-dessous de la taxe ». Certains secours sont d'une nature plus délicate et récompensent des services qu'il est difficile au comité de reconnaître ouvertement. C'est ainsi que, le 17 germinal an III, il gratifie d'une somme de 50 sols par jour la femme du citoyen Jean Gottlob Titze « malade et enceinte » ; le mari était un déserteur allemand (1).

L'assistance donnée par le comité des secours n'est pas d'une nature différente. Elle s'adresse le plus souvent aux familles de patriotes morts pour le pays, elle s'efforce de les protéger contre la misère en reconnaissance du dévouement d'un père ou d'un époux. Secours à la veuve et aux enfants du citoyen Duquerro, secrétaire du district de Rochefort, « qui aima mieux périr sous le couteau des révoltés de la Vendée, que d'arborer la cocarde blanche et de crier : vive le roi » (2), secours à la citoyenne Colombel, dont le mari, habitant de la commune

1. Arch. Nat. AFII81.
2. Procès-verbaux, t. XXII, p. 240.

de Vannes, « a été massacré par une horde de brigands contre-révolutionnaires, après les avoir combattus avec courage, et qui s'est écrié, avant de mourir, que ses enfants appartenaient à la patrie » (1), secours à la femme et aux fils du citoyen Lécuyer, « qui voulant sauver trois volontaires de la République, a été assommé à coups de bâtons par les Prussiens » (2), secours à la citoyenne Bara, mère du petit tambour « mort si glorieusement pour la défense de la République » (3) ; une grande et noble pensée inspire les représentants, quand ils décident ces mesures, c'est que la nation a contracté une dette envers les hommes héroïques, assez zélés pour se sacrifier pour elle, et qu'elle doit l'acquitter en assurant la subsistance de leurs parents restés sans soutien. Toutes les formes de dévouement trouvent comme récompense auprès de l'Assemblée une assistance, qui élève à la fois le pays qui la donne, et l'individu jugé digne de la recevoir. Parfois, la Convention vient en aide à des citoyennes intrépides qui, renonçant aux habitudes de leur sexe, se sont enrôlées sous les drapeaux, et pendant plusieurs mois, sur les champs de bataille, ont lutté pour la patrie, telle cette vaillante Dulierre qui, de simple canonnier était parvenue au grade d'adjoint aux adjudants généraux de l'armée (4). Parfois, elle soulage quelque infortuné républicain, conduit à la ruine par son amour de la Révolution, comme ce Dutaillis, ouvrier

1. Arch. Nat. AF $_{II}^{*}$ 39, f° 197, r°.
2. Arch, Nat. AF $_{II}^{*}$ 39. Séance du 21 nivôse an II.
3. Arch. Nat. AF $_{II}^{*}$ 40, f° 57, r°.
4. Arch. Nat. AF $_{II}^{*}$ 39, f° 160, r°.

français domicilié à Rome qui, « après avoir éprouvé une détention de trois mois dans les cachots de cette ville, a été obligé de s'enfuir et d'abandonner tout ce qu'il possédait », malheureux coupable seulement d'avoir offert un asile aux patriotes français, « qui se retiraient dans sa maison pour y tenir leurs assemblées » (1).

En même temps qu'elle s'attache à récompenser le dévouement républicain, la Convention, désireuse de faire aimer la Révolution par tous les misérables, s'efforce de « réparer, autant qu'il est en elle, les injustices et les cruautés qui ont opprimé les citoyens sous le règne du despotisme » (2), et, dans ce but, accorde des secours aux victimes de l'ancien régime. Elle alloue des subsides aux personnes encore existantes de la famille de Calas, « pour les indemniser des pertes que leur a occasionnées le procès de leur père » (3). Elle promet son assistance à tous ceux qui ont gémi dans les prisons d'État, sans qu'il ait existé de jugements contre eux, à tous ceux qui ont été détenus dans les cachots de la royauté, pour s'être opposés aux actes arbitraires de la monarchie, ou

1. Arch. Nat. AF_{II}^{*} 39, f° 160, v°.

2. Cette formule est extraite des papiers laissés par la commission de classification des lois. (Arch. Nat., D. XXXIX, 1 à 11.) Voir F. Dreyfus (ouv. cité, chap. III) qui consacre un paragraphe spécial à l'étude des travaux de cette commission. Si intéressants soient-ils, nous n'avons pas l'intention d'en parler ici. Nous ne pensons pas qu'ils ajoutent beaucoup à la connaissance des doctrines et des actes de la Convention. D'ailleurs, l'exposé fait par M. Dreyfus est très complet, et il est facile de s'y reporter.

3. Loi du 29 brumaire an II. Procès-verbaux, t. XXV, p. 330.

avoir prononcé quelques paroles inconsidérées à l'égard du souverain. C'est ainsi qu'elle donne 300 livres à la citoyenne Madeleine Lorrain, emprisonnée pendant trois mois « dans les derniers jours du règne du tyran, pour avoir été accusée de propos contre Capet, sa famille et La Fayette, et délivrée dans la journée du 10 août 1792 » (1). Parfois même, dans son désir de secourir toutes les victimes d'un régime abhorré, elle se laisse entraîner à des mesures exagérées, dont elle ne comprend pas le ridicule. Ne la voyons-nous pas octroyer, le 27 floréal an II, une pension de 1.200 livres au serrurier Gamain, qui se plaint d'avoir été empoisonné par le tyran Capet » (2)?

Mais bientôt, après avoir indemnisé les victimes de la royauté, ce sont les victimes de son propre arbitraire qu'il lui faut secourir. Elle assiste, en septembre 1793, plusieurs femmes inculpées dans le procès des 22 accusées de la ville de Rouen et acquittées par le tribunal révolutionnaire (3). Dans les derniers mois de 1793, au début de 1794, la liste s'allonge de plus en plus des malheureux emprisonnés sans motif, sur la simple dénonciation de quelque envieux, et relâchés seulement après deux, trois et parfois six mois de captivité. A tous, la Convention accorde des sommes de 100, 150, 200 livres. Au lendemain du 9 thermidor, leur nombre devient tel, que le comité des secours est obligé de faire prendre en leur faveur une mesure générale. L'assemblée

1. Arch. Nat. AF$_{II}^{*}$ 39, f° 226, v°

2. Arch. Nat., AF$_{II}^{*}$ 39, f° 222, r°. Voir sur le serrurier Gamain, Daubon. *Paris en 1794.*

3. Arch. Nat., AF$_{II}^{*}$ 39, f° 144 v°, 146 v°.

décrète, le 20 fructidor, que tout citoyen, mis en liberté depuis le 10 thermidor par arrêtés des comités de Salut public et de sûreté générale, ou par ceux des représentants en mission, et qui était obligé de travailler pour vivre, recevra un secours de route de 15 sols par lieue, pour lui permettre de retourner dans son domicile (1).

Après les individus qui ont eu la chance inespérée de sortir vivant des geôles révolutionnaires, voici maintenant les femmes et les enfants des malheureux morts sous la guillotine. Le 19 germinal an II, Briez présente au comité des secours un rapport, proposant d'accorder 2.000 livres à la veuve Lebrun, « dont le mari, ci-devant ministre des Affaires étrangères, a été frappé du glaive de la loi ». Cette infortunée est mère de neuf enfants, dont six encore vivants ; elle les a tous allaités ; le plus jeune est seulement âgé de deux mois. Mais le comité des secours n'ose pas, de sa seule autorité, demander à la Convention assistance pour la famille de l'ancien ministre girondin. Il confère avec le comité de Salut public et celui de législation, et c'est ensemble qu'ils proposent à l'Assemblée les décisions à prendre « à l'égard des femmes et des enfants des émigrés ou de ceux qui ont subi la peine de mort » (2). Le 15 brumaire, un décret déclare que les enfants en bas âge, dont les père et mère ont subi un jugement entraînant la confiscation des biens, appartiennent à la République. Quatre jours plus tard, un autre décret décide qu'ils seront reçus dans les hospices destinés aux enfants

---

1. Procès-verbaux. t. XLV, p. 113.
2. Arch. Nat., AF_{II}^{*} 39, f° 199 v°, 201 v°.

abandonnés (1). Plusieurs mois après la fin du régime terroriste, les représentants s'occupent encore de venir en aide aux veuves et aux fils des citoyens condamnés par les jurés révolutionnaires. Le 29 brumaire an III, le comité des secours réclame 3.600 livres à partager également entre 12 citoyennes, dont les maris ont été exécutés, à la suite de jugements rendus par un tribunal institué dans le Pas-de-Calais par Joseph le Bon (2).

Ces dernières mesures paraissent aujourd'hui bien plus de véritables indemnités que des actes d'assistance. Cependant nous les voyons, dans les papiers du comité, se mêler à des secours de mois de nourrice, à des secours patriotiques, à des secours aux victimes d'accidents imprévus — explosion des poudrières de Grenelle, de Landau, de Nancy — sans que les représentants paraissent leur attribuer un caractère spécial. Elles se perdent dans la masse des sommes accordées aux diverses catégories d'indigents.

Dans cette grande abondance de secours, il est inévitable qu'une partie n'aille à des quémandeurs habituels, quel que soit le souci du comité de les écarter. Qu'il soit attribué une pension de quinze cents livres à la citoyenne Rousseau, « accablée sous le poids de l'âge et des infirmités » (3), ceci se justifie encore, puisque cette femme passe pour être la veuve de Jean-Jacques. Mais il est plus difficile d'admettre les sommes données à d'anciens domes-

---

1. Texte dans Watteville. *Législation charitable*, t. I, p. 28.
2. Arch. Nat., AF_{II}^{*} 40, f° 149 v°.
3. Arch. Nat., AF_{II}^{*} 40 f° 84 v°.

tiques, d'anciens professeurs de musique des ci-devant princes. Cependant, il est juste de reconnaître les efforts tentés plusieurs fois par le comité pour défendre les finances publiques contre les vains solliciteurs. Ainsi, le 2 fructidor an II, il refuse un secours à la veuve Samson : pour tout motif, elle avait allégué que son mari, exécuteur des jugements criminels, avait exercé ses fonctions pendant vingt-sept ans (1). D'ailleurs à côté des quémandeurs de profession, il est agréable de relever quelques beaux traits de désintéressement. Le 23 floréal an II, la citoyenne Daleuzi, dont le fils combat aux frontières en qualité de remplaçant, ayant appris que la loi exclut ces militaires du droit d'appeler sur leurs parents la bienfaisance nationale, offre de rembourser la somme qu'elle a reçue comme mère d'un défenseur de la patrie, préférant « vivre dans une pauvreté honorable plutôt que de prendre à la nation l'argent destiné à la destruction des tyrans » (2).

Quoi qu'il en soit, tous ces secours coûtaient cher au Trésor, surtout ceux accordés aux parents des défenseurs de la patrie ou aux victimes de l'invasion. Il est assez facile de se rendre compte dans les registres de la commission des secours (3) de la part considérable qu'ils absorbaient dans les fonds consacrés par l'Assemblée à l'ensemble des dépenses d'assistance publique. Mais si lourde que fût la

---

1. Arch. Nat., AF^*_{II} 40. Séance du 2 fructidor.
2. Arch. Nat., AF^*_{II} 39 f° 219 v°.
3. Arch. Nat., F^{15*} 9, 10 et 11. Le 13 prairial an II, un fonds de cent millions avait été spécialement destiné aux secours accordés aux parents des défenseurs de la patrie. F^{15*} 9.

charge, la Convention ne reculait pas à l'assumer, car elle considérait que tout citoyen, qui s'était dévoué à son pays ou qui avait souffert pour lui, possédait un véritable droit à lui réclamer des secours, s'il se trouvait dans le besoin.

Ce droit, d'ailleurs, ne différait point par sa nature de celui accordé à l'ensemble de la population indigente, ou même, à dire mieux, il n'était qu'un aspect de ce dernier. L'un comme l'autre découlaient, pour les théoriciens de l'Assemblée, des clauses supposées du contrat social. Sans doute, il appartient à la nation d'exiger les services des individus, même si cela nuit à leurs intérêts, même si cela les conduit à la misère ou les expose à la mort. En entrant dans le corps politique, toute homme lui a consenti l'aliénation totale de sa personne et de ses biens. La communauté peut exiger de chacun de ses membres le sacrifice de son temps et de sa fortune, le sacrifice de sa vie même, s'il s'agit de défendre le pays menacé. Mais, d'autre part, le contrat social a été conclu surtout, pour garantir à tous la certitude de leur subsistance. Cette garantie, la société la leur doit, en échange de la liberté primitive, et comme compensation du respect imposé à toute personne pour la propriété d'autrui. Pour le malheureux, réduit, quelle qu'en soit la raison, à l'impossibilité de se procurer par lui-même les objets les plus indispensables à la vie, c'est donc un droit de s'adresser à la société et de lui réclamer des secours. Et c'est pour elle une obligation stricte de lui en accorder, puisqu'ainsi elle remplit le but de son institution. Que la détresse de l'indigent provienne de ce que l'Etat, en réquisitionnant les services d'un

fils ou d'un époux, l'a privé du soutien indispensable à son existence ; qu'elle résulte d'un ensemble de conditions sociales, exposant l'ouvrier à manquer parfois de pain durant ses années de labeur et à rester sans ressource durant sa vieillesse, peu importe. Dans les deux cas, les droits des citoyens pauvres sont semblables. Puisque la société se reconnaît débitrice de leur subsistance, son obligation demeure la même, que la misère soit créée par une cause générale et permanente, comme la privation de propriété pour une grande partie de la population, ou par un motif accidentel et passager, tel le pillage d'une troupe ennemie ou l'enrôlement forcé des jeunes hommes. En toutes circonstances, dès qu'un individu manque du strict nécessaire, la responsabilité sociale se trouve engagée : et ce sont les mêmes droits que tous les malheureux ont à faire valoir. « La Révolution n'aurait été qu'imparfaite, ou plutôt le despotisme n'aurait fait que changer de forme, la plus odieuse des aristocraties, celle des richesses, l'aurait remplacée, si ces droits avaient été oubliés. Membres de la grande famille, les mêmes principes qui assurent aux uns leurs propriétés et leur fortune, garantissent à ceux-ci les secours qui leur sont nécessaires » (1).

III

Ainsi, pour les Conventionnels, comme pour leurs prédécesseurs de la Législative et de la Constituante,

---

1. Maignet. *Rapport sur l'organisation des secours à accorder annuellement aux enfants et aux vieillards*. p. 1 (Arch. Nat. AD. XVIII^c 323. — Bib. Nat. Le[38] 316.)

c'est sur les clauses du contrat social que se fonde l'assistance due par la nation aux indigents. Dans l'un de ses rapports, Maignet rappelle nettement cette origne de l'obligation imposée à la société. Après avoir dépeint avec complaisance l'état primitif de l'humanité, il ajoute : « Bientôt l'homme, livré à lui-même, dut sentir son impuissance à satisfaire aux besoins dont il était entouré. La loi étant commune, les besoins étant les mêmes, il dut à chaque instant éprouver une résistance plus ou moins invincible, mais toujours suffisante pour lui faire sentir la nécessité de se rapprocher de son semblable, s'il voulait s'assurer une jouissance complète, et encore plus se mettre à l'abri du besoin : ils dut se former dès lors un pacte pour se garantir réciproquement sa subsistance. De là, la naissance des sociétés. Aussi toujours l'on dut y regarder comme loi fondamentale de la société, *celle qui l'avait provoquée*, l'obligation de secourir l'indigence (1).

Cette obligation, les chefs du gouvernement et les législateurs, les théoriciens politiques et les faiseurs de plans, tous se trouvent maintenant d'accord pour en charger la société. Depuis l'époque où La Rochefoucauld-Liancourt la proclamait dans ses éloquents rapports, cette grande idée du droit de l'indigent a peu à peu conquis les esprits. C'est aujourd'hui une vérité indiscutée, un axiome que personne ne songe à mettre en doute. Les hommes d'Etat les plus modérés l'admettent sans restriction. Roland, ministre de l'Intérieur, n'hésite pas à écrire : « L'homme a droit à sa subsistance dans toutes les périodes de sa vie :

1. Maignet, *id.*, p. 3.

s'il ne la trouve pas dans ses facultés particulières et industrielles, ellelui est due par l'Etat... Une nation, qui est régie par de bonnes lois, met au premier rang les devoirs qu'elle a à remplir envers les malades, les infirmes, les vieillards, les enfants abandonnés et envers tous les citoyens valides, mais sans travail et sans ressources (1). » Dans leurs projets de constitution, les députés, à quelque parti qu'ils appartiennent, se trouvent d'accord pour inscrire, parmi les droits de l'homme, celui des indigents à l'assistance publique. Le girondin Jean de Bry, représentant du département de l'Aisne, déclare que « de l'égalité des droits résulte pour la société l'obligation d'assurer la subsistance et des secours à ceux qui ne peuvent se procurer par leur travail les moyens de subsister, de rétablir leur santé ou leurs forces (2). » C'est à peu près la même conception qu'affirme Carnot, montagnard et membre du comité de Salut public. « La société doit pourvoir aux besoins de ceux dont elle réclame les services ; elle doit également des secours à ceux que la vieillesse ou des infirmités mettent hors d'état de lui en rendre davantage (3). » Pénières, député de la Corrèze, n'est pas moins affirmatif. « Dès qu'un individu donne à la société ses bras, son courage et sa vie, cette même société doit fournir et pourvoir à sa subsistance, si des motifs réels ne lui permettent pas de se la procurer lui-même ; car là où la société laissera un de ses membres périr de misère, tandis qu'elle aura dans son sein des membres

1. Roland. Compte-Rendu. *Archiv. Parlem.*, t. LVI, p. 645.
2. Bib. de la Ch. des Dép. *Collection de Portier de l'Oise*, t. XXIX, n° 41.
3. *Id.* XXIX, n° 40.

opulents, il n'y aura ni humanité, ni morale. » Il propose l'article suivant : « Tout citoyen infortuné et invalide a le droit d'exiger des secours de la société, et le valide du travail pour se procurer la substance » (1).

Le comité de constitution ne fait donc que répondre au sentiment général, lorsqu'il écrit dans son projet de déclaration des droits : « *Les secours publics sont une dette sacrée de la société, et c'est à la loi à en déterminer l'étendue et l'application.* » Il est même à remarquer que, par cette formule, il se montre moins nettement affirmatif que ne l'avaient été la plupart des faiseurs de plans. Sans doute, il proclame la dette sociale, mais il néglige de s'expliquer sur le sens et la portée de cette obligation. Il ne songe pas à déterminer quelles catégories d'indigents pourront prétendre à l'assistance de la nation. Laissant ce soin à des lois ultérieures, il leur accorde en même temps toute liberté pour enserrer son principe équivoque de mille restrictions. Il manifeste ainsi un esprit bien moins audacieux que ne l'avait été celui du duc de Liancourt, déclarant devant la Constituante : « La société doit pourvoir à la subsistance de tous ceux de ses membres qui pourront en manquer. »

C'est à la séance du 15 février 1793, que Condorcet présenta le rapport sur la constitution. Le projet du comité reçut un accueil assez froid. Il avait pour auteurs des représentants girondins. Si démocratique fût-il, c'était assez pour qu'il déplût à la Montagne. Aussi ne fut-il pas tout de suite discuté. Le 4 avril, la Convention nomma un *comité de l'ana-*

1. *Id.* t. XXIX, n° 44.

lyse ou *commission des six* (1) chargée de préparer un résumé des divers plans de constitution, composés par les « amis de la liberté et de l'égalité ». C'était l'Assemblée elle-même qui avait provoqué l'élaboration de ces plans, en invitant par ses décrets des 19 octobre 1792 et 16 février 1793 tous les citoyens à lui proposer leurs vues et leurs doctrines (2).

Le 17 avril, Romme exposa dans un long rapport les travaux de ce comité. Il ne sépara pas le droit à l'assistance de l'ensemble des droits civils et sociaux. « Ces droits, dit-il, sont la liberté civile, l'instruction, *les secours*, la justice, la garantie ou la sûreté, l'égalité en droit. » Et il ajouta : « Tous ceux qui vivent sous une même loi ont un droit égal à en attendre sûreté pour leur personne et pour leurs biens, instruction et encouragement pour le développement de leurs facultés personnelles, *secours ou travail dans leurs besoins*, justice dans leurs démêlés et garantie de tous leurs droits (3). » Voilà certainement une formule plus nette que celle présentée par le comité de constitution. Elle résume bien, sinon les idées personnelles du rapporteur, du moins celles qui étaient acceptées par la plupart des théoriciens dans les premiers mois de 1793 (4).

---

1. Ce comité était composé de Jean de Bry, Mercier, Valazé, Barère, Lanjuinais et Romme.

2. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 287.

3. *Arch. Parl.*, t. LXII, p. 268-269.

4. Les idées personnelles du rapporteur étaient beaucoup plus audacieuses. Nous verrons bientôt que pour assurer au pauvre le nécessaire, il ne recule pas devant une limitation du superflu toléré au riche.

D'ailleurs, les travaux de la Commission des Six n'eurent point de résultat pratique et n'exercèrent aucune influence sur les décisions de l'Assemblée. En réalité, la création de ce comité d'analyse n'avait été qu'un prétexte pour différer la discusion du projet girondin. Aussi fût-ce seulement vers le milieu d'avril, deux mois après la lecture du rapport de Condorcet, que la Convention se résolut à mettre les questions constitutionnelles à l'ordre du jour. Commencés le 17 avril, les débats se poursuivirent jusqu'au 29 mai. Ce fut une discussion heurtée et sans suite, constamment interrompue par les périls intérieurs et extérieurs, par les revers militaires, par l'insurrection vendéenne, par la querelle des Montagnards et des Girondins. Absorbés par les redoutables dangers qui menaçaient la patrie, les députés trouvaient peu de moments pour travailler en paix à la constitution (1).

L'article 23 de la Déclaration des Droits, qui faisait des secours publics une dette sacrée, fut soumis au vote le 22 avril. Personne ne contesta l'obligation de la société. Oudot montra le lien de solidarité qui unit le riche et l'indigent. Il proclama le temps venu pour le citoyen aisé de contribuer sur son superflu à la subsistance du malheureux : « Il faut que le riche cesse de regarder comme une générosité ce qui est un devoir ; il faut qu'il sache que ce devoir est une des conditions essentielles sur lesquelles, est fondée la protection que la société accorde à ses propriétés. Il faut que le pauvre apprenne ce qu'il gagne dans le nouveau cabinet social, en respectant

1. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 289.

la propriété d'autrui et en se rendant utile à la patrie. » Robespierre le jeune voulut supprimer dans la rédaction de l'article le mot secours, qui choquait sa sensibilité et troublait son espoir de voir bientôt la France républicaine délivrée du cauchemar de la misère : « Il est beau sans doute d'annoncer qu'il y aura des secours publics, mais il est bien cruel et bien désespérant pour l'imperfection des institutions sociales de supposer dans une constitution qu'il y aura des malheureux. » Aussi proposait-il cette nouvelle formule : « La subsistance est due à tous : la société doit l'assurer à chacun de ses membres. »

Mais aussitôt Vergniaud et Boyer-Fonfrède montrèrent le danger de trop promettre. « Les membres, déclara le premier, qui entrent dans la société, ne doivent pas y entrer pour que la société les nourrisse, mais pour se procurer eux-mêmes les moyens de subsistances ». Il n'en reconnut pas moins la nécessité de proclamer le droit à l'assistance pour tous ceux qui ne pourraient travailler. Boyer-Fonfrède critiqua vigoureusement toute formule trop extensive, il reconnut bien un droit à l'invalide, mais le refusa nettement au pauvre valide. « Il serait très dangereux de décréter que la société doit les moyens d'exister aux individus. Que veut-on dire d'ailleurs, lorsqu'on assure que la société doit des secours à ceux qui n'ont pas les moyens de subsister? De quels pauvres alors veut-on parler ? Est-ce des pauvres valides ou invalides? Mais la société ne doit des secours qu'aux infirmes, à ceux qui ont été disgrâciés par la nature et qui ne peuvent plus vivre de leur travail. Sous ce rapport-là, sans doute, la société doit la subsistance aux individus, mais vous rendriez

la société misérable et pauvre, vous tueriez l'industrie et le travail, si vous assuriez la subsistance à tous ceux qui n'ont rien, mais qui peuvent travailler ».

Cette déclaration énergique n'empêcha pas la Convention de voter, sans modification, le texte si vague présenté par le comité. Elle refusa d'y apporter aucun changement, malgré l'intervention de Romme, qui eût voulu le compléter par ce paragraphe, beaucoup plus net, mais aussi beaucoup plus large et plein de périls, puisqu'il eût obligé la nation à fournir des secours, à défaut de travail, à tous les individus valides et inoccupés : *Tout homme a le droit d'exiger de la société, pour ses besoins, du travail ou des secours* (1).

Pendant toute cette discussion, Maximilien Robespierre était resté muet. Mais, quelques jours plus tard, il présenta à l'Assemblée un nouveau projet de Déclaration, déjà adopté trois jours auparavant par les Jacobins. Le système de Condorcet, très audacieux dans toutes les questions purement politiques, était au contraire très modéré et fort prudent sur le problème économique. Il n'apportait pas de modification à la conception traditionnelle de la propriété, qui restait « le droit de disposer à son gré de ses biens, de ses capitaux, de ses revenus et de son industrie ». A ce droit, point de limites. Le seul dédommagement offert aux malheureux pour les empêcher de s'insurger contre l'immense disproportion des fortunes, c'étaient les secours publics considérés par la société comme une obligation sacrée. Contre

1. *Arch. Parl.*, t. LXIII, p. 110 et 111.

cette théorie, Robespierre vient protester le 24 avril. Toutefois, afin de ne pas effrayer dès l'abord les esprits, il s'efforce de présenter sa doctrine comme un simple complément des idées déjà admises. Il se défend de vouloir porter la moindre atteinte à la propriété. « Ames de boue, qui n'estimez que l'or, je ne veux point toucher à vos trésors, quelque impure qu'en soit la source ». Sans doute, il considère l'extrême différence des biens et des situations comme la cause de beaucoup de maux, mais il n'en est pas moins convaincu que l'égalité parfaite est un rêve vain, une chimère. La loi agraire, que certains préconisent pour arriver au nivellement des conditions, est « un fantôme créé par les fripons pour épouvanter les imbéciles ». Elle est moins nécessaire encore au bonheur privé, qu'à la félicité publique. Aussi s'agit-il bien plus de rendre la pauvreté honorable que de proscrire l'opulence : « la chaumière de Fabricius n'a rien à envier au palais de Crassus ». C'est pourquoi Robespierre aimerait mieux pour son compte « être l'un des fils d'Aristide, élevé dans le Prytanée aux dépens de la République, que l'héritier présomptif de Xerxès, né dans la fange des cours, pour occuper un trône décoré de l'avilissement des peuples et brillant de la misère publique ».

Mais voici qu'après ces déclarations nettement conservatrices, l'orateur propose quatre articles qui restreignent et limitent considérablement le droit de propriété. Ce n'est plus maintenant que la jouissance et la disposition *de la portion de biens qui est garantie par la loi à chaque citoyen*. C'est un droit borné, comme tous les autres, « par l'obligation de respecter les droits d'autrui », et qui ne peut préjudi-

cier « ni à la sûreté, ni à la liberté, ni à l'*existence*, ni à la propriété de nos semblables ». C'est, en un mot, non un droit naturel, mais une institution sociale, dont il appartient au législateur de déterminer le caractère légitime. La nation ne l'admettra qu'après avoir prélevé sur la masse des biens ce qui lui est nécessaire pour assurer la vie de tous les individus. Mais, puisque justement il ne doit nuire à l'existence de personne, *il faut que le riche soit tenu de fournir sur son superflu les secours indispensables au pauvre.* C'est une vérité incontestable que l'obligation de la société *de pourvoir à la subsistance de tous ses membres, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.* C'est un principe non moins certain que la charge de cette assistance doit incomber au citoyen fortuné : « Il appartient à la loi de déterminer la manière dont cette dette doit être acquittée. » Elle le sera évidemment par le moyen de l'impôt. Et dans la pensée de Robespierre, l'impôt épargne l'homme nécessiteux et pèse d'un poids de plus en plus lourd sur le riche. « Les citoyens dont les revenus n'excèdent pas ce qui est nécessaire à leur subsistance sont dispensés de contribuer aux dépenses publiques ; les autres doivent les supporter *progressivement* selon l'étendue de leur fortune (1). »

Cette déclaration des droits est certainement la formule la plus audacieuse de la pensée sociale du parti montagnard. S'il est vrai que nul représentant

---

1. Bib. de la Ch. des Députés, *Collection Portiez de l'Oise*, t. XXIX, n° 42 ; t. XXXI. n° 7. — Bib. Nat. Lb[40]751. — *Arch. Parl.*, t. LXIII, p. 198 et suiv.

n'osa s'aventurer au delà, il est certain aussi que Robespierre n'est pas un isolé, et qu'un certain nombre de députés partagent sa doctrine. Romme ne déclarait-il pas, dès le 17 avril : *Le pauvre doit trouver le nécessaire dans le tribut que la société exige de l'opulent. Toutes les institutions doivent tendre à procurer à tous au moins le nécessaire et ce n'est qu'alors que le superflu pourra être toléré* (1). Cependant, à l'époque où Robespierre propose cette déclaration des droits, il songe beaucoup moins à faire admettre officiellement sa doctrine par la Convention, qu'à déconsidérer le projet de Condorcet, en faisant luire aux yeux du peuple la vision d'un avenir social meilleur. Dans sa lutte implacable contre les Girondins, il lui faut l'appui de la foule, et pour se l'assurer, il n'hésite pas à promettre à la masse des malheureux une réglementation plus juste du droit de propriété (2).

Mais, une fois vainqueur de ses adversaires, il renonce aux doctrines sociales trop avancées. Le 29 mai, l'Assemblée avait, en pleine bataille, maintenu en seconde lecture le texte du projet girondin. Le 2 juin, l'insurrection populaire chassait de la Convention les chefs de la Gironde. Ainsi décimé, le parti gisait à terre ayant perdu ses forces. Aussi, quand les députés s'occupent à nouveau de la constitution, Robespierre n'y fait insérer aucun des articles qu'il avait proposé en avril. Bien plus, il se désavoue lui-même, au moins en partie. Il avait demandé pour le malheureux l'exemption de

---

1. *Arch. Parl.*, t. LXII, p. 265.
2. Aulard, ouv. cité, p. 291.

l'impôt. Maintenant il s'oppose à cette mesure : la voter, ce serait décréter « l'avillissement de la partie la plus pure de la nation ». Nul citoyen ne doit être dispensé de l'obligation de contribuer aux charges publiques, mais il convient que le pauvre, qui doit une obole pour son imposition, « la reçoive de la patrie pour la reverser dans le Trésor public ».

Ce nouveau principe proposé par Robespierre, Couthon eût voulu le voir figurer dans la constitution. Thuriot objecta qu'il était déjà dans la Déclaration des droits. « Il n'y est point, dit Robespierre, dans le sens que je lui donne. » Il demanda au surplus que le comité de Salut Public fût chargé de reviser cette déclaration, dont plusieurs articles étaient en désaccord avec la constitution actuelle. Aussitôt la Convention renonça au texte qu'elle avait voté le 29 mai, et confia à Hérault de Séchelles la mission de présenter un nouveau projet (1). Ce dernier, adopté le 24 juin, ne diffère guère que par la forme de celui des Girondins. La formule consacrée aux secours est cependant plus nette et prête moins à équivoque. « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant des moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler (2). »

IV

Le droit de l'indigent à l'assistance étant admis comme un principe certain, il était indispensable de voter le plus rapidement possible des lois qui en fus-

1. Aulard, ouv. cité, p. 302-303.
2. *Moniteur*, n° 178, du 27 juin 1793.

sent l'application et le développement. Dès le 6 février, Lesage, montrant à la Convention le danger de trop attendre, lui demandait de s'occuper le vendredi de chaque semaine de l'organisation de la bienfaisance nationale. C'était là, selon lui, la meilleure réponse à opposer aux déclamations des aristocrates et des fanatiques, qui, pour aigrir les malheureux, cherchaient à leur persuader que les fonds, autrefois destinés à leur soulagement, se dispersaient sans que l'on songeât à les remplacer (1). Et certes, il n'était pas un seul député qui ne fût persuadé de la nécessité de faire enfin succéder des mesures positives aux projets, dont on berçait depuis trois ans l'espoir des miséreux. Durand-Maillane disait même attacher à ces établissements de secours publics une telle importance, qu'il désespérait de tout s'ils n'étaient point fixés avant la fin de la guerre (2). Et cependant, au milieu des difficultés incessantes qui absorbaient la Convention, ce fut seulement le 19 mars qu'elle put voter une première loi, déterminant les bases de l'organisation générale des secours.

Le rapport lui en fut présenté, en quelques pages nettes et concises, par J.-B. Bo, député de l'Aveyron. Les idées qu'il renferme ne sont point nouvelles. Ce sont, malgré quelques modifications de détail, celles que, moins d'un an auparavant, Bernard avait exposées devant la Législative, celles que, dans les premiers mois de la Révolution, La Rochefoucauld-Liancourt avait si éloquemment soutenues devant la

1. *Arch. Parl.*, t. LVIII, p. 279.

2. Bib. de la Ch. des Dép. *Collection, Portiez de l'Oise*, t. XXX, n° 12 *bis*.

Constituante. Bo reconnaît d'ailleurs de bonne grâce l'influence de ses prédécesseurs. Il eut même volontiers proposé à l'Assemblée la lecture du rapport de Bernard, tout étincelant du « langage sublime de la bienfaisance et de la justice », si les représentants avaient pu consacrer trois heures à la sensibilité, quand la République leur demandait des lois.

C'est pour Bo une vérité d'évidence que tout le poids de l'assistance doit incomber à l'Etat. *L'éternelle raison nous dit que dans une société où s'établit une réciprocité de devoirs, tout citoyen a droit à sa subsistance par le travail, s'il est valide, par des secours gratuits, s'il est hors d'état de travailler, et qu'une telle assistance pour n'avoir rien d'éventuel doit être une charge nationale* (1). Tous les fonds destinés aux indigents partiront donc d'un centre commun, pour se répandre et se placer là où seront les besoins. La conséquence de ce principe, ce sera la reprise par l'Etat et la mise en vente du domaine des établissements charitables. Le rapporteur, plus audacieux que ne l'avait été Bernard devant la Législative, n'hésite pas à proposer cette mesure, et la Convention l'accepte, sans même la discuter. « Au moyen de ce que l'assistance du pauvre est une dette nationale, dit l'article 5, les biens des hôpitaux, fondations et dotations en faveur des pauvres, seront vendus dans la forme qui sera réglée par le comité d'aliénation ».

Nous voici fort loin de l'époque où le même sys-

---

1. *Rapport sur les bases de l'organisation générale des secours* (Arch. Nat. AD. XVIIIc 323.) Reproduit dans les *Arch. Parl.*, t. LX, p. 322 et suiv.

tème, proposé par le comité de mendicité, soulevait chez les Constituants de telles craintes, que La Rochefoucauld-Liancourt lui-même était obligé de renoncer provisoirement à cette aliénation. Toutefois, il est bien certain que la Convention comprend la gravité et les dangers d'une telle décision. Aussi la loi, après avoir ordonné la remise dans le commerce des biens hospitaliers, apporte-t-elle à cette disposition une sage et prudente réserve. Elle recule la date de la vente jusqu'après l'organisation *complète, définitive et en pleine activité* des secours publics (1). L'idée du rapporteur, admise par la Convention, est donc qu'il faut agir avec lenteur et réflexion, en évitant de rien brusquer. S'il est convaincu de la nécessité de l'aliénation, il ne doute point que, accomplie trop hâtivement, elle engendrerait de déplorables conséquences. Aussi veut-il procéder d'abord à une véritable expérience du système nouveau. Quand celui-ci, ayant produit les résultats espérés, aura démontré par l'usage sa supériorité pratique, c'est seulement alors que s'effectuera la vente du patrimoine hospitalier. Ainsi la nouvelle organisation succédera à l'ancienne sans secousses et sans qu'il se produise une période de transition et de tâtonnements, dont les pauvres puissent avoir à souffrir.

Dans cette organisation, il devra être accordé par chaque législature un fonds de secours destiné à l'ensemble des dépenses d'assistance. Une partie, qui demeure fixée au cinquième, restera à la disposition de l'Assemblée, pour être par elle envoyée dans les

1. Loi du 19 mars 1793, art. 5. Texte dans Watteville, ouv. cité, t. I, p. 17.

lieux où le besoin de travail, des accidents imprévus et des circonstances extraordinaires appelleront ce versement. Le reste sera distribué entre les départements, suivant deux bases de répartition : d'une part la portion contribuable des habitants comparée avec la non-contribuable, d'autre part le prix commun de la journée de travail dans chaque département. Ainsi, à parité de population, le département qui contiendra un moindre nombre de citoyens assujettis à l'impôt aura droit à une plus forte somme de secours. A parité de population et de non-contribuables, celui qui paiera la journée de travail à un haut prix recevra en proportion une plus forte part (1). Ces deux bases, les auteurs de la loi n'en attendent d'ailleurs que des résultats approximatifs. Ils sont convaincus « que le temps seul, aidé des renseignements les plus fidèles, pourra faire connaître le rapport exact de l'indigence entre les départements ». Faute de méthode plus précise, elles n'en serviront pas moins à faire parvenir aux administrations départementales, et par leur intermédiaire jusqu'aux districts et aux cantons, les sommes destinées au soulagement de l'indigence. Si l'assistance est une charge nationale, les fonds une fois fournis par l'Etat, leur distribution est une charge locale.

Dans chaque canton, il sera formé une agence chargée, sous la surveillance des corps administratifs, de la répartition des secours et du travail entre les pauvres, non valides ou valides, domiciliés, et inscrits sur un registre spécialement ouvert à cet effet. Les

1. Loi du 19 mars, art. 1 à 4.

membres de ces agences ne seront pas salariés. Les comptes de leur gestion seront rendus publics, et transmis à la législature, après examen et vérification des corps administratifs (1).

Les malheureux, que ces agences devront assister, peuvent être classés en trois catégories. « La première comprend ces hommes que le penchant irrésistible pour l'oisiveté entraîne sans pudeur au vagabondage, qui, pressés quelquefois par le tourment du besoin, arrachent leur subsistance par une importunité menaçante, par le vol, le meurtre et le brigandage. *La seconde est inhérente à l'espèce humaine. Elle tient à des causes sans cesse renaissantes.* Elle dépend des divers cas où l'homme ne peut se procurer la subsistance par le travail, tels que l'enfance, la vieillesse, les maladies et toutes les infirmités qui affligent l'homme depuis sa naissance jusqu'au tombeau. Enfin, la troisième classe d'indigence tient à des causes qui, pour n'être qu'accidentelles et locales, n'en ont pas moins des suites aussi fâcheuses que si elles étaient permanentes : telles sont la cessation du travail dans les campagnes à certaines époques de l'année, l'inaction momentanée des manufactures, les météores dévastateurs qui portent dans des contrées entières la misère et la désolation (2). »

Pour venir en aide à ces trois catégories de malheureux, les agences devront procurer du travail aux valides, distribuer des secours à domicile aux pauvres incapables de se livrer à toute occupation.

---

1. Loi du 19 mars, art. 6 et 7.
2. Rapport. *Arch. Parl.*, t. LX, p. 323.

Pour ces derniers, il faut renoncer d'une façon générale à concentrer l'assistance « dans ces asiles publics, dans ces hôpitaux somptueux, que la pitié mal entendue fait élever au sein des villes, à grands frais, et qui ne font que redoubler les malheurs des pauvres ».

La Convention accepte donc cette opinion déjà ancienne, antérieure à la Révolution, de la supériorité du secours à domicile sur l'assistance hospitalière. C'est là, d'ailleurs, un système à peu près universellement adopté par les théoriciens, et qui n'a cessé depuis plus de quarante ans de conquérir les esprits. Cependant, il n'est pas sans intérêt de signaler qu'il se produisait parfois encore, au début de 1793, quelque résistance contre les progrès de cette idée. Roland n'écrivait-il pas au mois de janvier : « Je suis si peu d'avis des secours manuels, que je les regarde comme le plus dangereux des systèmes, et il ne doit être adopté, même par raison d'économie, que dans l'impossibilité absolue de faire autrement. Il peut avoir lieu par bienfaisance et souscription privée, mais le gouvernement ne doit pas s'en mêler : il serait trompé et ne secourrait pas ou secourrait mal (1). » Ces critiques avaient cependant fort peu touché l'Assemblée, puisque, au mois de mars, elle reconnaît le secours à domicile comme le mode normal d'assistance, « fondé sur la justice et l'humanité », et n'admet d'hôpitaux que pour les malheureux absolument privés de demeure.

D'ailleurs, elle se contente pour l'instant d'indiquer les divers genres de bienfaisance qu'elle compte

---

1. Roland. Compte rendu. *Arch. Parl.*, t. LVI, p. 646.

employer, sans spécifier les moyens d'exécution qui seront réglés par des lois ultérieures. Il y aura donc des travaux de secours pour les pauvres valides dans les temps morts au travail ou de calamité, des secours à domicile pour les pauvres infirmes, les enfants, les vieillards et les malades, des maisons de santé pour les malades qui n'ont point de domicile ou qui n'y pourront recevoir assistance, des hospices pour les enfants abandonnés, pour les vieillards et les infirmes non domiciliés, des secours pour les accidents imprévus. Des officiers de santé, des accoucheurs et des accoucheuses seront installés partout où le besoin s'en fera sentir. Enfin la mendicité sera réprimée (1).

Les mesures contre la mendicité, pour être efficaces, exigent la suppression de toutes les distributions publiques de pain et d'argent, faites aux portes des maisons ou dans les rues. Si l'on veut qu'il n'y ait plus d'individus cherchant leur subsistance dans l'aumône, l'on doit empêcher les particuliers de favoriser l'oisiveté par une assistance presque toujours mal appliquée. Cette interdiction, d'ailleurs, ne s'adresse qu'aux *distributions publiques* et ne concerne point d'une façon générale la charité privée. Loin de vouloir altérer « le penchant sublime à secourir le vrai besoin », le législateur désirerait l'exciter, et le diriger avec discernement, « pour ne pas rejeter la bienfaisance particulière qui seule peut souvent connaître l'indigence qui se cache, et remédier à des malheurs individuels que la loi ne peut pas toujours prévoir ». Il désirerait en outre l'asso-

1. Loi du 19 mars, art. 8, 9, 11, 12, 14.

cier à l'assistance nationale : aussi institue-t-il des souscriptions volontaires, dont le produit sera versé dans la caisse de secours du canton pour être réuni aux fonds accordés par l'Etat. Les dons seront reçus tous les jours au domicile d'un membre de l'agence, spécialement désigné pour les percevoir. Le tableau des sommes ainsi offertes sera affiché tous les trois mois devant la maison commune, et proclamé sur l'autel de la patrie dans les jours de fête nationale (1).

L'assistance privée comme l'assistance publique seraient d'ailleurs insuffisantes, si l'Etat n'offrait aux citoyens pauvres un moyen sûr de se procurer des ressources pour l'avenir par le placement de leur modestes épargnes. Encourager les travailleurs à l'économie, afin qu'ils puissent ne devoir qu'à eux-mêmes leur subsistance, c'est diminuer les charges de la nation, en prévenant la misère. Le comité a étudié les procédés les plus avantageux de placement des fonds. Il a demandé à M. Duvillard, employé à la Trésorerie nationale, de lui présenter le projet d'une caisse d'accumulation (2). Comme complément aux bases de l'organisation générale des secours, la Convention décide, le 10 mars, qu' « il sera fait un établissement public, sous le nom de *Caisse nationale de prévoyance*, sur le plan et d'après l'organisation qui seront déterminés » (3).

---

1. Rapport (*Arch. Parl.*, t. LX, p. 325), et décret, art. 15 et 16.

2. Arch. Nat., AF$_{II}^{*}$ 39, f. 120 v°.

3. Loi du 19 mars, art. 13. — Voir le *rapport sur l'organisation des caisses d'économie créées en faveur de l'indigent*, par Maignet. (Arch. Nat. AD XIV 6) : « Tant que vous vous

Cet établissement, disons-le tout de suite, ne fut jamais créé et, cependant, si les écrasantes difficultés, au milieu desquelles se débattait la Convention, lui eussent laissé le loisir de songer à l'instituer, elle n'aurait eu qu'à choisir entre les projets qui lui étaient présentés. Clavière, ministre des contributions publiques, lui soumettait le plan d'une *administration nationale des économies du peuple*. Dans chaque département de la République, il serait ouvert une caisse, dans laquelle les citoyens prévoyants promettraient de verser, pendant l'espace de trente années, soit la somme de 6 deniers, soit celle de 1 sol par jour. Ils formeraient ainsi un capital de 9 ou de 18 livres par an, et de 270 ou de 540 à l'expiration de la trentième. Ce paiement leur donnerait le droit de concourir à un tirage de rentes qui aurait lieu tous les ans, et produirait chaque fois une quantité de rentes viagères de 125 et de 250 livres proportionnée au nombre des actionnaires. Les

contenterez d'assurer à l'indigent des secours contre le besoin, vous n'aurez rien fait pour la prospérité nationale : vous aurez, seulement imposé à la république une grande tâche... C'est une nécessité de s'occuper dans le même instant de tout ce qui peut diminuer l'étendue et la durée de cette dette, en faisant disparaître la mendicité »... « Il est temps d'offrir à l'homme économe, dans quelque classe qu'il soit, les ressources qu'il attend depuis si longtemps. Ouvrons à la veuve, à l'orphelin des caisses où ils puissent venir déposer leur denier tout aussi facilement que le capitaliste ses trésors. Qu'il fructifie ou qu'il s'y convertisse en une rente viagère, suivant la volonté du dépositaire : offrons-lui tout à la fois sûreté et bénéfice. Que tous les calculs soient en sa faveur. » Maignet propose la création d'une commission qui travaillera sans relâche au plan des caisses d'économie : le citoyen Duvillard en sera directeur.

personnes qui, en trente ans, n'auraient point été appelées par le sort, recevraient à l'expiration de ce temps le remboursement des sommes versées, accru d'une prime de 130 ou de 260 livres (1).

Par la création de ces *caisses d'économies*, Clavière espérait « cimenter l'égalité en effaçant les traces de la misère ». Cependant son projet, d'ailleurs très ingénieux, a le très grave défaut de n'offrir de rentes viagères qu'à une partie seulement des déposants. Les autres, sans doute, sont loin d'être lésés, puisque, au bout de trente ans, ils touchent, outre leur capital une prime de remboursement. Il n'en est pas moins vrai qu'une telle institution n'eût pu suffire à rendre inutiles les secours accordés par la nation au vieillard indigent, en leur substituant une pension que celui-ci se serait lentement constitué par ses économies durant ses années productrices.

Mais, à défaut du plan de Clavière, il n'en manquait point d'autres que la Convention aurait pu adopter. Celui de Condorcet, déjà soumis à la Législative, eût pu devenir la base de ses travaux. Mais, au milieu des agitations politiques, parmi les périls intérieurs et extérieurs, l'Assemblée ne songea plus à cette caisse de prévoyance qu'elle avait promis de créer, et cette pensée d'ordre et de paix fut emportée avec beaucoup d'autres par le vent d'orage qui soufflait sur la France.

V

La Convention s'était bornée, le 19 mars, à établir

1. Arch. Nat. AD, XIV, 6. *Administration nationale des économies du peuple.*

les principes fondamentaux qui devaient diriger l'organisation de la bienfaisance nationale. Pour rendre efficaces ces premières dispositions, il lui restait à régler, dans ses détails d'application, l'assistance due à chaque catégorie de malheureux (1). La loi du 28 juin 1793 détermine les secours dont la nation se reconnaît débitrice envers les enfants et les vieillards. Ces deux classes d'indigents, l'Assemblée n'a pas voulu les séparer, afin de bien manifester qu'elle unissait dans une même protection et une même sollicitude tous les âges de la vie. « La société, disait Maignet, ne doit jamais perdre de vue ceux qui contractent avec elle. Il faut qu'elle prenne chaque individu au moment de sa naissance et qu'elle ne l'abandonne qu'au tombeau. Elle doit applaudir aux succès de ceux que l'industrie et de bonnes mœurs

1. Le 8 juin, Gossuin demande qu'il soit établi, aux frais de la République, dans chaque département, une maison de secours destinée aux pauvres des deux sexes, « perclus de leurs membres ou privés de la vue », et propose de charger les comités d'instruction et des secours publics de rechercher les moyens de mettre sur-le-champ en activité ces utiles établissements. Collot d'Herbois demande que « dans chaque commune ou section de commune, un des administrateurs se fasse assister par un comité de bienfaisance, uniquement composé de citoyennes, parce que la nature semble particulièrement réservées pour les actes d'humanité ». Un autre membre propose « qu'il soit pourvu sur-le-champ à ceux qui ont des besoins pressants, que les hôpitaux soient chargés de recevoir les invalides et les estropiés mendiant dans les places publiques, à charge d'une indemnité qui sera payée sur les fonds publics, et que les secours accordés parviennent aux domiciles de ceux qui en ont ». La proposition de Gossuin est votée, les deux autres sont renvoyées au comité des secours publics. *Arch. Parl.*, t. LXVI, p. 164.

conduisent à une honnête fortune, encourager ceux qui demeurent en arrière, se charger de ceux qui font naufrage ; dans quelque moment que le besoin se fasse sentir, elle doit voler au secours de celui qui souffre » (1).

Ce ne sont pas seulement, comme l'avait fait l'ancien régime, les enfants trouvés que la Convention songe à secourir. Afin de diminuer le nombre de ces jeunes malheureux, elle s'attache à prévenir les abandons, en accordant, sous forme de pensions alimentaires, les bienfaits de l'assistance aux enfants des familles pauvres. Le degré de misère de chaque ménage est facile à connaître : on peut le calculer en comparant le chiffre de la contribution payée par les parents avec le nombre de leurs enfants. C'est seulement à partir du troisième qu'il leur est possible de prétendre à la bienfaisance publique : alors, en effet, le père et la mère « ont rempli le vœu de la société ; ils sont représentés par les deux enfants qu'ils ont déjà donnés à la République ; et s'ils augmentent ce bienfait, la nation doit leur en témoigner sa reconnaissance en se chargeant des nouveau-nés, parce que là se présente l'instant où une mère, qui contemple son état et sa détresse, peut maudire sa fécondité » (2). Les familles moins indigentes, bien que nécessiteuses encore, payant selon le cas une contribution inférieure, soit à cinq, soit à dix journées de travail, pourront réclamer la pension, soit pour leur

1. Maignet. *Rapport sur l'organisation des secours à accorder annuellement aux enfants et aux vieillards*, p. 3. (Arch. Nat. AD. XVIIIc, 323. — Bib. Nat. Le 38316.

2. Rapport, p. 22.

quatrième, soit pour leur cinquième enfant, et pour tous ceux qui leur naîtront au delà de ce chiffre. Mais, pour tous les demandants, l'obtention du secours annuel est subordonné à cette condition que la mère allaite elle-même son nourrisson, à moins que l'officier de santé, établi près de l'agence, n'en reconnaisse l'impossibilité ou le danger. Nos législateurs, on le voit, ont lu *Emile,* et par cette exigence ils montrent bien quelle est sur eux l'influence des idées de Rousseau, comme ils le font encore quand, accordant à la femme malheureuse 18 livres pour frais de couches, ils ajoutent à cette somme 12 autres livres en faveur de celle-là seule qui nourrira au sein son enfant (1).

La pension commencera pour le jeune indigent le jour même de sa naissance, et se prolongera jusqu'à la fin de sa douzième année. Mais le montant n'en restera pas le même durant toute cette période. Il est nécessaire, en effet, de le graduer sur les besoins véritables. Or ces besoins varient avec l'âge ; les premières années exigent les soins les plus assidus et les dépenses les plus considérables. A mesure que l'enfant grandit et que ses forces se développent, il demande moins d'attention, il laisse à ses parents plus de temps pour se livrer au travail ; les besoins du ménage s'abaissent en conséquence ; il est juste que les secours de la nation subissent un décroissement proportionnel (2). La pension sera donc entière pendant dix ans ; elle sera ensuite diminuée

1. Loi du 28 juin 1793, t. I, § 1, art, 2, 3, 4, 5, 7, 26, 27, 28. Texte dans Watteville, t. I. p. 20.

2. Rapport, p. 24.

d'un tiers pendant les deux années suivantes, si toutefois l'état de santé et les infirmités du jeune malheureux n'empêchent pas cette réduction. Parvenus à l'âge de douze ans, les enfants seront, s'ils ont manifesté quelque goût pour les professions mécaniques, placés en apprentissage pendant deux ans aux frais de la nation. S'ils préfèrent se consacrer à l'agriculture, ils ne seront pas moins avantagés ; ils recevront une somme fixe au moment de leur établissement (1).

Le père venant à mourir, tous ses enfants seront immédiatement à la charge de la République. Il en sera de même, s'il devient infirme au point de ne plus pouvoir accomplir de besogne. En cas de décès du mari, la mère, dont l'activité ne suffirait plus aux besoins du ménage, recevra elle aussi les secours de la nation (2).

Ces secours ou pensions alimentaires ne peuvent être uniformes dans tous les départements. Ils doivent suivre les variations du prix des denrées et celles du salaire du travail, qui sont généralement correspondantes. Leur taux sera donc réglé tous les deux ans par les corps administratifs. Mais le législateur doit veiller à ce que ceux-ci n'accordent jamais aux pères de famille des sommes assez considérables pour ne leur laisser aucune inquiétude sur le sort de leurs enfants : ce serait là « tuer l'industrie, étouffer l'amour du travail, exciter à l'oisiveté et appeler tous les maux que la fainéantise mène à sa suite ». Ce qui devra leur être offert, c'est uniquement « ce qu'un travail rigoureusement calculé ne peut leur

---

1. Titre I, § 1, art. 17, 18, 19, 21, 22, 24.
2. *Id.*, art. 11 et 12.

fournir pour la nourriture de leurs enfants ». Aussi, la pension ne devra-t-elle jamais s'élever au-dessus de 80 livres pour chaque fils ou fille de famille pauvre, ayant droit au secours. Pour les veuves, elle ne pourra jamais dépasser 120 livres (1). Ces chiffres ne sont pas fixés au hasard : le comité ne les a établis, qu'après avoir « consulté avec une attention très suivie les comptes qui ont été rendus dans les quatorze dernières années par les bureaux de charité et par toutes ces institutions que la philanthropie avait élevées à l'humanité souffrante, pendant la longue et criminelle léthargie du gouvernement, et il s'est convaincu que c'était excéder le prix commun des dépenses annuelles faites par ces établissements, que de fixer le maximum pour tous les départements à 80 livres » pour chaque enfant (2).

Ce n'est pas assez de s'occuper des familles nombreuses. Il faut songer aussi à la fille-mère qui, dans sa malheureuse situation, a davantage encore besoin d'assistance. Toute fille indigente, qui déclarera vouloir allaiter elle-même l'enfant dont elle sera enceinte, aura droit elle aussi à la pension alimentaire (3). Mais l'on ne doit pas oublier que parfois des infortunées, pour cacher leur honte et leur faute, ne reculent pas devant un infanticide. Pour empêcher ce crime, les anciens règlements obligeaient les filles à déclarer leur grossesse. Maignet repousse une telle exigence : ce n'est point par des lois coercitives que l'on peut atteindre ce but, « c'est en dirigeant l'opi-

1. Rapport, p. 16 et 17, loi du 28 juin, art. 15 et 16.
2. Rapport, p. 28.
3. Titre I, § 2, art. 4.

nion publique, en lui faisant offrir à la fille devenue mère dans un moment d'erreur et de faiblesse, l'accomplissement des devoirs que la maternité va lui imposer, comme un moyen assuré de recouvrer l'estime de ses concitoyens... et ce n'est qu'à l'instruction que nous devrons ce bienfait » (1). En attendant, il faut ouvrir à cette malheureuse un asile, où elle puisse recevoir pour elle et son enfant les soins que l'un et l'autre exigent avec tant d'urgence. Dans chaque district, il sera établi une maison où elle pourra se retirer, à tel moment de sa grossesse qu'elle le voudra, pour y attendre et y faire ses couches. Il sera fourni par la nation à ses frais de gésine et à tous ses besoins, pendant tout son séjour qui durera jusqu'à son parfait rétablissement. Là elle sera sûre de trouver ce secret « que le désir de conserver l'estime de ses concitoyens rend si nécessaire, sentiment que le législateur doit bien se garder d'étouffer, s'il ne veut faire de cette première faute une source de désordres » (2).

L'enfant venu au monde, si la mère ne veut point le garder, avis de sa naissance sera donné à l'agence de secours qui le placera en nourrice. Chaque municipalité sera tenue de désigner un lieu destiné à recevoir ceux qui seront abandonnés par les filles accouchées hors de l'hospice : ils seront également mis en nourrice par les soins de l'agence ; ils pourront y rester tout le temps où ils demeureront à la charge de la nation. Toutefois, comme après leur sevrage, beaucoup de nourriciers ne voudront plus les con-

1. Rapport, p. 30.
2. Rapport, p. 32.

server, il faut bien leur offrir un asile toujours prêt à les recevoir, « toujours indépendant des passions des hommes ». Le législateur leur ouvre donc un hospice, mais, connaissant les inconvénients de ce genre d'établissement, il cherche à leur épargner une partie des maux attachés à tout rassemblement ; il leur affecte, dans ce but, des locaux absolument distincts de ceux destinés à tout autre catégorie d'indigents. D'ailleurs, persuadé de la supériorité du secours à domicile, il permet aux citoyens de venir à l'agence, pour demander à prendre chez eux un ou plusieurs des enfants à la charge de la nation ; il leur accorde pour chacun la pension attachée à son âge. Toutefois, il ne se dissimule pas « qu'une trop grande facilité pourrait devenir meurtrière pour les enfants, en les faisant placer chez des hommes qui pourraient bientôt convertir un objet d'humanité en un véritable trafic. » Aussi décide-t-il de ne les remettre « qu'à ceux qui, sans être dans une grande aisance, ne sont point néanmoins plongés dans cet état de détresse qui appelle sur soi tous les calculs », et les refuse-t-il à tous les individus secourus par la nation (1).

Ainsi que pour les enfants, la Convention cherche à organiser pour les vieillards une assistance à domicile efficace et pratique. Elle ne perd pas de vue que les hommes appelés le plus souvent à en profiter seront des ouvriers, des artisans, des gens de la campagne, « c'est-à-dire les citoyens qui ont été toute leur vie adonnés aux occupations les plus pénibles, celles qui doivent plus tôt ruiner leur tempérament et

1. Rapport, p. 33. — Loi, titre I, § 2.

amener de bonne heure la caducité » (1). Aussi leur accorde-t-elle des secours, dès qu'ils ont atteint soixante ans. A cet âge, ils reçoivent seulement la moitié de la pension, mais cette somme s'accroît ensuite proportionnellement à la diminution présumée des produits du travail. Elle est, à soixante-cinq ans, des deux tiers de la pension, et, à soixante-dix, de la totalité. D'ailleurs l'indigent infirme peut obtenir de meilleure heure le secours complet, à condition de présenter un certificat de l'officier de santé, rendant compte de la nature de son mal. Ce secours complet, le taux en sera fixé tous les deux ans par les corps administratifs; il ne pourra dépasser cent vingt livres.

Les vieillards pourront jouir de l'assistance nationale soit dans leur demeure, soit, s'ils n'en possèdent pas, chez les parents ou amis qui les auront recueillis. S'ils ne connaissent personne chez qui se retirer, ils seront reçus à l'hospice. Toutefois pourront seuls entrer dans cet établissement ceux qui, ayant droit à la pension complète, sont totalement à la charge de la société. Leur admission, n'étant d'ailleurs qu'un pis-aller, ne leur ôtera pas la faculté de demander plus tard, s'ils le préfèrent, le secours à domicile. Mais, avant de quitter cet asile, il leur faudra obtenir la permission des corps administratifs : une telle nécessité laissera à la réflexion le temps de chasser les désirs qui seraient seulement l'effet du caprice. L'autorisation accordée, sortent-ils de l'hospice, ils recevront la pension alimentaire. Demeurent-ils, il ne faut pas leur faire un devoir de

---

1. Rapport, p. 43.

l'oisiveté. Sans doute, ils ne pourront être assujettis à aucune besogne qui tourne au profit de l'établissement. Il ne leur en sera pas moins procuré les moyens de s'occuper, s'ils le jugent à propos, de la manière la plus favorable à leurs goûts et à leurs facultés ; le produit de ce travail leur appartiendra tout entier ; il leur permettra d'adoucir quelque peu leur sort (1).

Tels sont les moyens par lesquels la Convention cherche à organiser l'assistance obligatoire en faveur des vieillards et des enfants. Dans les dispositions de la loi, il est facile de reconnaître l'application des principes développés trois ans auparavant devant la Constituante par le comité de mendicité. Ce sont les conceptions des théoriciens de 1790 qui inspirent le législateur de 1793, et si celui-ci s'écarte quelque peu de leurs idées dans la détermination des moyens d'exécution, ce n'en est pas moins leur pensée qui le guide dans les grandes lignes de son système. Dans le détail même, combien de vues indiquées dans les projets de la Constituante se trouvent réalisées : formation par les municipalités des rôles de secours, arrêtés ensuite par « les administrations supérieures » ; voies de recours ouvertes aux indigents indûment écartés de la liste ; création d'agences chargées de la visite des malheureux et de la distribution des secours ; établissement dans chaque canton d'officiers de santé, tenus de se transporter chez les citoyens pauvres en état de maladie, et d'accoucheuses, astreintes à fournir gratuitement leurs soins aux femmes nécessiteuses (2). Oui, ce sont bien dans

1. Loi du 28 juin, titre II.
2. Loi du 28 juin, titre III : Des moyens d'exécution.

leur ensemble les plans du comité de mendicité, que le législateur sanctionne de son vote le 28 juin 1793, comme il le fait à nouveau, le 24 vendémiaire an II, quand il décrète les mesures destinées à faire disparaître la mendicité.

VI

La Convention, de même que les précédentes Assemblées, est très hostile aux mendiants, mais, comme elles aussi, elle pense qu'avant de chercher à réprimer leur faute, le législateur doit s'attacher à la prévenir. A cela, déclare le rapporteur J.-B. Bo, l'ancien régime n'avait point songé : il frappait de peines sévères le malheureux qui tendait la main, mais ne lui donnait pas le moyen de vivre sans aumônes : « Nos mauvaises institutions, en concentrant toutes les ressources de l'empire dans les mains criminelles, avaient rendu le travail ingrat, avaient forcé le citoyen à opter entre les horreurs de la faim et la honte de la mendicité. Aussi dirons-nous que cette lèpre ambulante, qui infeste notre société, n'est pas tant le crime du mendiant que du législateur, qu'elle ne s'est soutenue et propagée que par les erreurs et les vices du gouvernement : que, par conséquent, dans une république où tous les droits de l'homme sont reconnus, la destruction de la mendicité doit s'opérer rapidement par la seule sagesse des lois (1). »

Le seul moyen de faire disparaître ce mal rongeur, c'est de lui enlever toute utilité, en rendant impossible

---

1. *Rapport sur l'extinction de la mendicité*, présenté à la Convention nationale par J.-B. Bo, p. 2. — Arch. Nat. AD XVIII^c 323. — Bib. Nat. Le[38]499.

la vie oisive, et tout prétexte, en offrant de l'occupation à l'homme sans ouvrage. On ne saurait mettre en doute que la loi puisse imposer à un individu la nécessité de travailler alors que son inaction intéresse l'ordre public, porte le trouble dans la nation, surcharge le pays d'un homme tout au moins inutile et capable, après avoir fatigué la bienfaisance publique, de tourner contre la société la force et la vigueur qu'il avait reçues pour la servir par son labeur. Aussi, afin que nul indigent valide n'échappe à cette obligation de travailler, la loi interdit-elle à l'homme muni de superflu de faire l'aumône « à celui qui, sain et robuste, est dans le dénuement et le besoin le plus pressant ». Elle ne craint même point, « pour arrêter efficacement cette pitié mal entendue, qui pourrait animer encore des hommes faibles et orgueilleux, et nourrir dans le pauvre le penchant irrésistible de la mendicité », d'infliger à tout citoyen, surpris à faire quelque distribution de pain ou d'argent, une amende dont le produit sera versé dans la caisse destinée à fournir les secours à domicile (1). En ceci, la Convention suit, à son insu, la tradition de l'ancien régime qui, à plusieurs reprises, avait défendu de donner l'aumône aux mendiants.

Mais, pour que cette interdiction ne soit pas une abominable et bien inutile cruauté, il faut que l'indigent, dès qu'il viendra à manquer d'ouvrage, puisse immédiatement s'en procurer. Le législateur révolutionnaire l'a déjà proclamé lui-même ; tout homme, s'il est valide, a droit à la subsistance par le travail.

1. Rapport, p. 4 et 9. — Loi, titre I, art. 16. Texte dans Watteville, t. I, p. 24.

Il est donc indispensable « que le pauvre qui a des bras puisse, *à chaque moment*, échanger son labeur contre le pain qui doit le nourrir ». Cette nécessité entraîne-t-elle pour l'Etat l'obligation de fournir lui-même *à toute époque* une tâche au malheureux sans occupation. Ni le comité des secours, ni la Convention ne le jugent ainsi. Pendant la majeure partie de l'année, l'agriculture, les arts et le commerce réclament les bras des ouvriers. C'est « en donnant à l'agriculture une nouvelle activité, en n'avilissant plus les tribus rustiques, en rappelant les arts et le commerce, en ouvrant tous les canaux de prospérité que la France présente dans tous ses points », que le législateur combattra efficacement la misère. Le travail s'offrant alors avec abondance, et d'ailleurs étant reconnu « un besoin, un devoir, et un honneur », le pauvre « ira au-devant de lui », et en lui trouvera les ressources indispensables à son existence (1).

Mais dans tous les métiers, il existe malheureusement des périodes de morte-saison. Ce temps venu, « le pauvre laborieux n'ayant pu étendre ses calculs sur l'avenir, rentre chez lui avec l'idée affligeante d'une subsistance incertaine » (2). C'est alors que l'Etat doit apporter son assistance à l'indigent valide. Le seul secours qu'il puisse lui donner, c'est un ouvrage à accomplir, « car l'homme n'est pas précisément pauvre parce qu'il ne possède rien, mais parce qu'il ne travaille pas ». Les municipalités remettront donc tous les ans la liste de ces

---

1. Rapport. p. 5.
2. Rapport, *id.*

malheureux à l'agence de secours du canton, et celle-ci, en la faisant parvenir aux autorités supérieures, leur adressera les demandes de fonds nécessaires pour ouvrir des ateliers de secours (1).

Ces ateliers, la loi le spécifie bien, ne pourront être créés que pendant « les seules saisons mortes ». Et sans doute, par ce terme assez vague, elle paraît bien laisser aux pouvoirs locaux une certaine liberté d'appréciation. Ne dit-elle pas elle-même que les municipalités désigneront le temps où les ouvriers manquent d'ouvrage ? et n'ajoute-t-elle pas que les conseils d'administration de département détermineront les époques où seront établis les travaux ? Or, ces époques seront, semble-t il, très différentes d'une région à une autre : dans celle-ci, en majeure partie industrielle, elles ne se présenteront pas au même moment de l'année que dans celle-là exclusivement agricole. Cependant, il est peu probable que l'intention du législateur ait été de laisser une telle indépendance aux administrations bienfaisantes. Parcourez le rapport présenté par J.-B. Bo. C'est seulement à l'époque où la culture des champs est interrompue par les froids de l'hiver, à l'époque « où la période languissante de la végétation rompt l'équilibre entre les besoins de l'homme et ceux de la terre », que pourront être ouverts les travaux, et ils devront cesser dès l'arrivée du printemps. « Lorsque la nature permet ou sollicite le retour du cultivateur, vous ne devez plus débarrasser le pauvre de l'inquiétude et du soin nécessaire d'assurer sa subsistance (2).

1. Loi du 24 vendémiaire an II, titre I, art. 1 à 6.
2. Rapport, p. 5 et 6.

Il est donc vraisemblable que la pensée de Bo diffère peu de celle de duc de Liancourt qui, sous la Constituante, restreignait l'assistance due au pauvre valide à une période comprise du 15 novembre au 15 février. Hors de cet espace de temps mort pour l'agriculture, le législateur n'a pas à se préoccuper de procurer individuellement du travail à tous ceux qui en manquent. Sans doute, c'est là, dans la pratique, limiter considérablement le droit de l'indigent valide, proclamé en théorie d'une façon absolue. Quel sera le sort de l'ouvrier qui, durant l'époque où seront fermés les ateliers de secours, ne parviendra pas à trouver de l'ouvrage? A cette question, l'Assemblée ne répond pas, et cependant elle a conscience de remplir entièrement les engagements solennels, pris dans la Déclaration des droits. C'est que, pour elle, le problème ne se pose pas. Persuadée, à juste titre, qu'il ne faut pas affaiblir chez l'ouvrier le souci de se procurer par lui-même sa subsistance, elle est convaincue que, sauf dans les moments de morte-saison agricole, l'homme laborieux pourra, s'il le veut, découvrir dans tous les cas une occupation. Les travaux de la terre, en effet, ne demanderont-ils pas toujours des bras? La France est un pays presque exclusivement agricole. Et l'Assemblée, encore imbue malgré elle des principes physiocratiques, considérant l'agriculture comme seule productrice, certaine d'autre part avec Rousseau de la vertu des mœurs champêtres, tend à développer ce caractère de l'économie nationale. C'est vers la terre qu'elle cherche à diriger les hommes disponibles. L'ouvrier des manufactures, même spécialisé dans son métier, s'il chôme durant l'été, se

tournera vers le travail de la campagne. Là il trouvera toujours une tâche, car l'agriculture ne peut que se développer sous la nouvelle constitution, et cette tâche utile pour lui-même, sera en même temps, entre toutes, la plus profitable à l'Etat.

Quant aux ateliers de secours ouverts pendant la saison morte, ils seront établis dans quelques cantons seulement du district, et toujours dans le lieu où l'utilité en sera reconnue la plus générale, afin « de ne pas consumer sans discernement les deniers communs, et pour économiser au pauvre les frais d'un déplacement, qui pourrait quelquefois absorber le produit de ses salaires ». Les travaux seront placés sous la surveillance des municipalités et des agences, mais non sous leur direction, car elles ne sont point préparées à un tel rôle. Ils seront exécutés à *l'entreprise*, *par adjudication et au rabais* (1). Seuls les indigents valides pourront y être admis. Toutefois, si l'urgence ou la nature de l'ouvrage exige la présence d'autres ouvriers, ils y seront reçus, mais seulement après que la nécessité en aura été constatée par un commissaire pris dans le conseil du district.

1. Les ouvrages entrepris ne consisteront pas uniquement en constructions de routes ou de chemins. « Parmi les pauvres, il en est de l'un et de l'autre sexes, dont l'organisation délicate ou vicieuse ne permet point de se livrer à des travaux pénibles et peut se plier cependant à des travaux sédentaires. Il est donc indispensable de leur en offrir. Les agences de secours doivent désigner aux corps administratifs les manufactures existantes dans leur canton et celles qu'on peut y établir, d'après la nature et l'abondance des matières premières, pour y employer les pauvres valides qui, par faiblesse d'âge, de sexe ou de tempérament, ne peuvent soutenir les travaux externes ». Rapport, p. 8.

Même restreints à une courte période de l'année, les ateliers de secours pourraient entraîner des abus. Afin d'empêcher les ouvriers des entreprises privées de quitter leurs patrons pour venir s'y présenter, afin de bien leur conserver le caractère d'établissements de bienfaisance, le salaire y sera fixé « aux trois quarts du prix moyen de la journée de travail déterminé pour le canton ». Cette retenue, quoi qu'on puisse penser, n'est point injuste ; elle ne cause point de détriment aux malheureux. On peut la considérer comme un « fonds de réserve », constitué en faveur du pauvre valide pour l'aider dans ses infirmités ou dans sa vieillesse. Et qu'on ne dise pas que l'Etat, après s'être reconnu débiteur de l'assistance envers l'indigent, lui en fait en définitive et d'une façon détournée supporter la charge à lui-même. « Bien que son assistance soit une dette nationale, la nation doit la calculer sur toutes les périodes de la vie, et la répartir avec économie depuis l'enfance jusqu'à la vieillesse (1).

Des moyens de travail suffisants étant maintenant assurés au pauvre valide, la mendicité va désormais devenir un délit. « Toute personne qui, huit jours après la publication de la loi, sera convaincue d'avoir demandé de l'argent ou du pain dans les rues ou voies publiques, sera réputée mendiante, arrêtée par la gendarmerie ou les gardes nationales et conduite au juge de paix du canton (2) ». Le coupable en est-il à sa première faute : domicilié dans le district, il sera ren-

1. Rapport, p. 6.
2. Loi du 24 vendémiaire, titre II : Des moyens de répression, art. 1.

voyé chez lui après la lecture de la loi contre la mendicité; au cas contraire, conduit provisoirement dans la maison d'arrêt, tandis que le juge de paix écrira à la municipalité dont il se fera réclamer. Celle-ci le reconnaît-elle comme son domicilié : il pourra revenir chez lui aux frais de la nation. Ne fait-elle rien savoir dans un délai convenable, il sera transféré dans la maison de répression pour y attendre la réponse. Est-il récidiviste, il sera condamné d'abord à un an, puis à deux ans de séjour dans cette maison de répression (1).

Ce sont là peines sévères, trop sévères même, et en somme peu justes. Songez qu'un malheureux, arrêté pour la première fois, est exposé à demeurer plusieurs mois enfermé, si sa municipalité néglige de le réclamer, tandis qu'un autre, tout aussi coupable, mais fort heureusement pour lui, domicilié dans le canton, restera en liberté. La durée du châtiment pour les récidivistes est en outre bien longue, un an ou deux ! La Rochefoucauld-Liancourt avait été plus indulgent : il s'était borné à proposer à la Constituante d'infliger aux mendiants trois mois ou six mois de séjour dans la maison de répression. Cependant ces mesures paraissent douces aux auteurs de la loi, comparées à celles que prodiguait l'ancien régime. Et si, nous-même, nous voulons équitablement juger l'œuvre de la Convention, il nous faut songer aux peines cruelles et dégradantes qui, sous la monarchie, frappaient les condamnés dans leur personne physique, la marque, le fouet, les galères. La Révolution, elle, n'admet pas de châtiments « qui puissent ache-

---

1 Loi du 24 vendémiaire, titre II, articles 2 à 5.

ver d'étouffer dans le mendiant ce sentiment moral qui caractérise l'homme ».« Nos principes de morale et de politique, déclare le rapporteur, fondés sur la connaissance des droits et des devoirs de l'homme, veulent que la punition des crimes tourne à l'avantage de l'homme puni, et que la société ne voit en lui qu'en enfant égaré, toujours digne par le repentir de rentrer dans ses droits ». Aussi faut-il « consoler les malheureux, exhorter celui dont on peut espérer quelque amendement, encourager ceux qui souvent, par une triste défiance,n'ont pas la force d'abandonner leurs coupables habitudes. Les remèdes moraux appliqués avec sagacité, ramènent plus souvent les hommes pervers que les menaces et les coups » (1).

C'est dans cet esprit d'humanité et de justice que le législateur arrête une nouvelle organisation des maisons de correction. Ces établissements ne doivent conserver ni le nom humiliant ni le régime cruel des dépôts de mendicité. Ils doivent devenir « des asiles de justice et de morale », où les détenus soient invités à contracter le goût et l'amour du travail. A tous les condamnés il sera donné une tâche en rapport avec leur force, leur âge ou leur sexe, mais, hors les cas de rébellion, l'on évitera les moyens de rigueur pour les y contraindre : c'est par la persuasion qu'on s'efforcera de les ramener à la vie laborieuse. Ce travail sera payé : toutefois le prix n'en sera pas remis tout entier entre les mains des détenus. « Leur position ne doit pas être aussi douce que celle d'un homme laborieux dans son village. La détention étant une peine, il faut par des privations,

1. Rapport, p. 10 et 11.

par des gênes, leur inspirer le désir de regagner leur liberté, et faire dépendre de leur bonne conduite l'espoir d'abréger cette détention ». Les deux tiers du salaire seront acquis à la maison, pour l'indemniser des frais de nourriture et d'entretien des condamnés : le reste leur sera versé, partie chaque décade, partie à l'époque de leur libération (1).

Ce régime humain et sage corrigera-t-il les mendiants? Le législateur l'espère, avec trop de confiance peut-être. Cependant, il ne peut se dissimuler qu'il existera toujours un grand nombre de paresseux obstinés dans leur vie. Ceux-ci n'ayant pu se plier aux nécessités de la vie sociale, il ne reste plus qu'à les retrancher du corps politique. Transportés dans un pays inconnu pour eux, au milieu d'hommes doués des mêmes inclinations coupables, ne pouvant subsister les uns et les autres que par un travail ininterrompu, il est encore permis de penser que, frappés de ce nouvel état de choses, ils feront un retour sur eux-mêmes : autrefois ennemis de tout labeur, ils deviendront membres vertueux de la nouvelle société, et apporteront à la masse commune le produit de leurs facultés physiques.

Tout mendiant domicilié, repris en troisième récidive, sera condamné à la transportation. Il pourra même l'être dès sa seconde arrestation, si le délit est accompagné de circonstances aggravantes. Cette peine ne pourra être infligée pour une durée moindre de huit années. Elle pourra être prolongée, si la mauvaise conduite du banni le mérite, comme aussi

---

1. Rapport, p. 15. Loi du 24 vendémiaire, titre III : Des maisons de répression.

être abrégée en cas de services distingués rendus à la colonie. Les condamnés seront astreints à une tâche, mais ils ne pourront travailler que pour le compte de la nation. Il leur sera seulement remis le sixième du prix de la journée de travail fixé pour la colonie, moitié chaque semaine, moitié à l'époque de leur libération. Leur peine accomplie, ils recevront une portion de terrain suffisante pour pouvoir, par la culture, trouver une subsistance assurée. L'administration se chargera de vendre leurs denrées, mais ne leur versera que la moitié du prix, le reste servant à l'indemniser de ses propres dépenses. Nul transporté ne pourra revenir en France, s'il ne s'est écoulé un délai d'un an entre l'époque de sa mise en liberté et celle de son retour, et s'il n'a obtenu l'agrément du conseil de la colonie (1).

Telles sont les mesures par lesquelles la Convention compte réprimer la mendicité et le vagabondage. Les pénalités sont plus ou moins sévères, selon que les coupables sont ou non domiciliés ; leur application est donc liée à la détermination du domicile des mendiants, comme l'est aussi l'obtention des secours pour les indigents assistés par la nation. Il s'agit là, d'ailleurs, d'un domicile d'une nature spéciale, différant le plus souvent du domicile civil, et que la loi appelle domicile de secours. Ce domicile,

1. Loi du 24 vendémiaire, titre IV : De la transportation. Un décret du 11 brumaire an II, fixe comme lieu de transportation la partie de l'île de Madagascar, connue autrefois sous le nom de Fort Dauphin, qui se nommera désormais Fort de la loi.

c'est « le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics » (1).

Sa fixation intéresse au plus haut point l'Etat, auquel il importe, non seulement de faire la plus sage application de la bienfaisance nationale, mais encore « d'établir,sous un rapport plus politique, la division la moins injuste des pauvres sur toute la surface de la République, pour fournir des bras aux travaux qui se distribuent naturellement dans tous les départements, pour rendre les entreprises faciles, pour exciter l'encouragement de l'industrie, pour conserver enfin le niveau important du prix de la main-d'œuvre ». Sa détermination ne doit pas moins préoccuper les municipalités : sans doute, c'est là pour elles un problème moins grave qu'il le serait, si la charge financière de l'assistance retombait sur les communes. Toutefois, puisqu'il leur faut supporter une partie des dépenses occasionnées par les ateliers de secours, plus elles admettront de pauvres dans leur sein, plus les travaux ouverts seront considérables, et plus leur portion contributoire sera lourde.

D'autre part, cette nécessité d'un domicile de secours ne blesse en rien la liberté des indigents. Elle n'est point une entrave pour l'ouvrier désireux de quitter une région afin d'aller à la recherche d'une occupation plus profitable. Elle ne peut gêner ni l'indépendance de l'individu, ni la faculté de l'industrie, ni les exigences du commerce, puisqu'elle ne tend « qu'à lier la bonne conduite du pauvre à l'assistance qu'il a droit de réclamer. Et cette bonne conduite ne

---

1. Loi du 24 vendémiaire, titre V : Du domicile de secours, art. 1.

peut se constater que par un certain séjour dans une commune » (1).

C'est le lieu de sa naissance qui est pour tout indigent le siège naturel du domicile de secours. Par lieu de naissance, la loi entend le domicile habituel de la mère, au moment où l'enfant vient au monde. C'est là que, jusqu'à vingt et un ans, tout citoyen pauvre peut faire valoir son droit à l'assistance, sans formalité, sans même être tenu d'y résider. Passé cet âge, six mois d'habitation sont au préalable nécessaires. Si le malheureux quitte cette localité pour se fixer dans un nouvel endroit, les conditions deviennent plus rigoureuses. Il lui faut alors, pour acquérir le domicile de secours, un an de séjour sans être à la charge de la bienfaisance publique. Ce temps ne court que du jour de l'inscription au greffe de la maison commune, inscription que la municipalité peut refuser, si l'individu n'est pas pourvu d'un passeport et de certificats constatant qu'il n'est pas homme sans aveu. Tant que le délai n'est point écoulé, l'indigent conserve son précédent domicile. La durée de la résidence nécessaire est, d'ailleurs, réduite à six mois, quand le pauvre se marie dans la commune. Enfin, l'exigence d'un certain séjour est complètement supprimée pour le soldat qui a combattu pour la liberté : dans quelque lieu qu'il veuille se fixer, il y jouira du droit au secours.

Il faut, en outre, ajouter que l'absence de domicile ne prive pas entièrement le malheureux de la faculté de réclamer assistance. Tout vieillard non domicilié, âgé de soixante-dix ans ou atteint d'infirmités gra-

1. Rapport, p. 17, 18.

ves, recevra les secours de stricte nécessité dans l'hospice le plus voisin. Il en sera de même de tout individu qui, à la suite d'une blessure ou d'une infirmité contractée dans son travail, sera hors d'état de gagner sa vie. Enfin tout malade, non domicilié de droit, qui se trouvera sans ressources, sera assisté dans son domicile de fait ou dans l'hôpital le plus proche (1).

C'est ainsi que la Convention donne quelque souplesse à l'organisation du domicile de secours. Les règles qui le déterminent sont, dans l'œuvre bienfaisante de la Révolution, la partie qui a le plus longtemps duré. Elles ont été abrogées seulement par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Mais ces sages et prévoyantes mesures, il n'en faut pas faire remonter tout l'honneur à la Convention. C'est à elle qu'il appartint de les sanctionner de son vote, c'est par d'autres qu'elles furent conçues. Elle ne sont, comme d'ailleurs l'ensemble des dispositions votées le 19 mars, le 28 juin et le 24 vendémiaire, que la réalisation législative du système exposé trois ans auparavant devant l'Assemblée constituante par La Rochefoucauld-Liancourt, et rendu possible depuis quarante ans par les manifestations de l'opinion publique. Bonnes ou mauvaises, c'est au comité de mendicité qu'en doit revenir le mérite comme la responsabilité. Assistance obligatoire et assistance nationale, aliénation du domaine hospitalier, secours aux familles chargées d'enfants, secours aux enfants abandonnés, aux vieillards, aux malades, secours aux pauvres valides pendant les

1. Loi du 24 vendémiaire, titre V, art. 2 à 18.

saisons mortes, c'est lui qui a fixé d'une façon définitive les principes de toute cette administration de la bienfaisance publique, et si, dans les détails, les Conventionnels s'éloignent parfois de ses projets, ce n'en est pas moins sa pensée qui, d'une façon générale, dirige leur travail.

C'est lui qui a voulu que le malheureux ne fut jamais seul, isolé au milieu d'un monde indifférent, mais, qu'à tout âge et dans toutes les circonstances de la vie, il se sentit entouré des soins d'une société maternelle et prévoyante. Et ce rêve généreux, la Convention ne le réalise pas entièrement. On chercherait en vain dans ses lois une organisation générale des secours dus aux malades. Sans doute elle établit bien, dans le ressort de chaque agence, un officier de santé, chargé de visiter les pauvres inscrits sur les rôles, mais il ne s'agit là que de l'assistance médicale donnée aux enfants et aux vieillards. En supposant même que ce praticien fût appelé par l'agence à donner ses soins à toutes les catégories d'indigents, nulle disposition ne détermine si une aide pécuniaire sera accordée au malade, pour lui permettre d'assurer la subsistance de sa famille pendant l'interruption de son travail. De même aucun texte ne fixe le nombre des hôpitaux et ne réglemente l'administration de ces établissements (1).

1. Il faut ajouter, pour expliquer cette lacune, que le comité des secours ne considère pas, après les lois du 19 mars, du 28 juin et du 24 vendémiaire, l'organisation de la bienfaisance publique comme terminée. Dans plusieurs rapports proposant encore des mesures provisoires, il parle de l'époque où l'administration de l'assistance sera enfin décrétée. Cependant aucun rapport d'ensemble sur les secours dus aux malades ne devait jamais être présenté par lui.

Toutefois, malgré ces lacunes, ce sont bien les projets du comité de mendicité qui se trouvent enfin adoptés par le législateur en 1793 et en l'an II. Le système de bienfaisance publique, organisé par les lois du 19 mars, du 28 juin, du 24 vendémiaire, ne contient pas d'idées nouvelles, mais au contraire, déjà exposé devant l'Assemblée constituante, repris par la Législative, voté par la Convention, il est comme la pensée constante de la Révolution depuis ses premiers jours.

Ce système, d'ailleurs, n'a pas pour but la disparition de la pauvreté. La Rochefoucauld-Liancourt, Bernard et Bo considèrent tous trois l'indigence comme un mal inhérent à toute société humaine. Trop de causes, générales et individuelles, contribuent à l'entretenir, pour qu'on puisse espérer voir un jour la nation libérée de ce fléau. Mais si des motifs, dont on ne pourra jamais paralyser entièrement les effets, doivent toujours perpétuer la misère, il faut, par de prévoyantes institutions, circonscrire le mal, il faut, par une assistance sagement organisée, adoucir le sort et diminuer les souffrances des malheureux. Aussi, serait-ce pour la société manquer au premier de ses devoirs, que de ne pas offrir à tout homme nécessiteux les secours indispensables à ses besoins : c'est là pour elle une dette sacrée, puisqu'elle a l'obligation d'assurer la subsistance de tous ses membres.

Mais la pensée des théoriciens de l'assistance publique ne s'aventure pas au delà de ces principes. Ils ne se laissent pas séduire par le rêve trompeur de l'anéantissement de l'indigence, sachant bien que même le bouleversement total de la société ne par-

viendrait pas à le réaliser. Sans doute, l'extrême disproportion des fortunes leur paraît un fait déplorable, mais ils ne songent cependant pas à un nivellement général des conditions, pour assurer à tous une modeste aisance. Ils n'ont point dans leurs idées d'hostilité préconçue contre les possesseurs ; ils reconnaissent volontiers que, si c'est un devoir pour la nation d'assurer la subsistance du pauvre, c'en est un autre aussi pour elle de veiller à la conservation de la propriété du riche. Ils organisent la distribution des secours aux différentes classes de malheureux, mais leur système réfléchi et pondéré ne sort jamais des limites bien définies des mesures d'assistance ; il est, en un mot, conservateur de l'ordre social établi.

VII

Depuis quelques mois cependant, un courant d'idées nouvelles, violemment hostiles aux citoyens riches, à tous ceux qui possèdent le superflu, à tous ceux qui vivent de leurs revenus, se développe chez les Conventionnels. Ce n'est pas que l'Assemblée soit de parti pris l'ennemie de la propriété, ni même qu'elle veuille lui assigner des limites. Dans une de ses premières séances, elle a, sur la proposition de Danton, proclamé son respect pour ce droit (1). En juin 1793, quand elle vote définitivement la Déclaration, elle le reconnaît entièrement et sans la moin-

1. *Arch. Parl.*, t. LII, p. 71, 72.

dre restriction (1). Elle prend même nettement position contre ses adversaires, contre tous ceux qui prêchent le communisme et le partage des biens. Le 18 mars, sur la motion de Barère, elle décrète la peine de mort « contre quiconque proposera une loi agraire ou tout autre subversive des propriétés territoriales, commerciales et industrielles » (2).

Mais, dans la lutte formidable qu'elle soutient à la fois et contre l'Europe coalisée et contre une partie du pays en pleine révolte, la Convention a besoin de ressources énormes : dans l'anéantissement du crédit public, elle ne peut se les procurer qu'en prélevant sur les citoyens aisés, par l'exercice du droit de réquisition et par l'emprunt forcé, l'or, l'argent, les matières premières et les subsistances qui lui sont indispensables. Envers tous ceux dont les ressources dépassent les besoins, elle agit comme le fait un général dans une ville assiégée, exigeant de tous les habitants qu'ils consacrent leurs personnes et leurs biens à la défense et à la sauvegarde communes. Et, en réalité, c'est bien l'aspect d'un vaste camp militaire que présente la France en 1793 et en 1794.

Mais les riches, les possesseurs, les industriels, les commerçants, les gros fermiers, en un mot tous les individus jouissant de quelque aisance, se sentent menacés par les exigences de la Convention. Ils crai-

---

1. Art. 16. — « Le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie ». *Moniteur*, n° 178 du 27 juin 1793.

2. *Moniteur*, n° 79, du 20 mars 1793.

gnent pour leurs intérêts ébranlés, pour leurs capitaux qui s'effondrent, pour leurs revenus qui s'évaporent. Le maximum, l'emprunt forcé, les réquisitions, tous les expédients mis en œuvre par le pouvoir dans l'espérance d'assurer le salut commun, sont autant d'atteintes portées à leur fortune et à leur bien-être. Aussi opposent-ils à toutes ces mesures une résistance sournoise, dissimulée, tenace, une force d'inertie patiente et inébranlable, que le tribunal révolutiontionnaire lui-même, malgré tout le sang versé, n'arrive pas à vaincre.

Ainsi entourée de la défiance et de la haine de la classe aisée, la Convention, pour affermir sa puissance, est forcée de s'appuyer sur la masse du peuple. Elle n'a pas de plus fidèles partisans que les malheureux, les deshérités que la foule des pauvres gens, qui, vivant au jour le jour, au hasard de ce qu'apportera le lendemain, n'ont rien à perdre, et ont tout à attendre de la formidable crise dans laquelle se débat le pays. Aussi, pour les attacher à la Révolution par le lien de la reconnaissance, l'Assemblée leur fait-elle espérer la disparition prochaine de la misère. Aux yeux de ces opprimés de la vie, elle fait luire l'attirante vision d'une égalité complète entre tous les citoyens. Et par un tel rêve, elle est loin de chercher à les duper, car elle est la première à croire qu'il se réalisera bientôt.

Sans doute, il est peu de députés qui aient des vues précises sur les moyens d'anéantir l'indigence ; mais la majorité des représentants, pleine d'une naïve confiance dans la force des institutions républicaines, compte pour supprimer la pauvreté sur la simple application de la Constitution et sur la

puissance morale des idées nouvelles. Lebon, en mission dans le Pas-de-Calais, écrit à Saint-Just combien sont encore nombreux les mendiants : « Ce spectacle, dit-il, fait douter si la Révolution existe ». A des des administrateurs qui ont mis comme inscription sur la porte d'un hôpital : *Maison destinée à soulager l'humanité souffrante*, il déclare : « Doit-il y avoir une partie quelconque de l'humanité qui soit en souffrance ?... Mettez donc au-dessus des portes de ces asiles des inscriptions qui annoncent leur disparition prochaine. Car, si la Révolution finie, nous avons encore des malheureux parmi nous, nos travaux révolutionnaires auront été vains » (1).

Mais, en attendant cette disparition de la misère, les pauvres gens pâtissent et souffrent. Ils souffrent, eux les plus fidèles appuis du gouvernement, tandis que le riches, les aristocrates, les modérés jouissent d'une fortune mal employée. Faut-il donc laisser les sans-culottes se débattre dans les angoisses de l'indigence, tandis que d'égoïstes possesseurs goûteront toutes les délices de l'opulence? De ce que la Constitution, dont l'application est d'ailleurs suspendue jusqu'à la paix, proclame le respect dû aux propriétés, faut-il, au milieu des convulsions qui agitent le pays, laisser les citoyens aisés faire de leurs biens un usage anti-patriotique, tandis que les bons révolutionnaires sont en proie à la famine. Non, il est nécessaire de s'empresser immédiatement au secours des pauvres, et c'est avec les biens des égoïstes que l'on doit leur venir en aide. Ainsi la propriété des

---

1. Espinas. *LaPhilosophie sociale du XVIII[e] siècle et la Révolution*, 1898, p. 183.

riches va se trouver attaquée, « non parce qu'elle est injuste, mais parce qu'ils sont contre-révolutionnaires », et les pauvres vont être enrichis « non seulement parce qu'ils ont le droit de subsister, mais parce qu'ils sont patriotes » (1).

Ces principes sont proclamés hautement par les orateurs, soit à la tribune de l'Assemblée, soit dans les sociétés populaires. Le 25 février, Chasles déclare aux Jacobins : « Nous avons annoncé aux citoyens des campagnes que, par le moyen de la taxe de guerre, les pauvres seraient nourris par les riches, et qu'ils trouveraient dans le portefeuille des égoïstes de quoi subvenir à leurs besoins ». Le 10 mai, Bourdon de l'Oise propose de fournir systématiquement à la nourriture de l'indigent aux dépens du citoyen aisé. Le 21 juillet, Baudot veut qu'on excite les sans-culottes à frapper les aristocrates : « Il faut assurer aux sans-culottes la propriété de ce qu'ils prendront sur eux de vive force » (2).

Et ce ne sont pas là vaines déclamations de tribune. Dans les départements, les représentants en mission appliquent ces doctrines, et font une guerre implacable à tous ceux qui possèdent le moindre superflu. Hentz, Bo, Massieu terrorisent les Ardennes, Maignet épouvante Marseille. A Bourges, Laplanche pressure les propriétaires. « J'ai partout, écrit-il le 4 octobre 1793, taxé moi-même révolutionnairement les riches et les aristocrates. J'ai pareillement donné l'ordre à mes délégués d'imiter mon exemple, pour acheter des subsistances et soulager le pauvre sans-

1. Lichtenberger. *Le Socialisme et la Révolution*, p. 270.
2. *Id.*, p. 116.

culotte... Convient-il, sous le règne de l'égalité, que les nobles, les marchands, les prêtres, les gens à châteaux et à parchemins nagent dans l'opulence, tandis que les patriotes manquent de tout et n'ont point de subsistances parce que les riches les accaparent » (1). A Strasbourg, Saint-Just et Lebas lèvent un emprunt forcé de 9.000.000 sur les citoyens aisés ; sur cet argent ils consacrent 2 millions à soulager les besoins des patriotes indigents (2). A Cambrai, Lebon emploie une somme de soixante mille livres, fournie par les biens des aristocrates, à donner aux pauvres des secours journaliers, « en attendant que les circonstances permettent à la Convention de faire disparaître entièrement le malheur de dessus la terre ». A Arras, ce même Lebon, pour utiliser la fortune d'un ci-devant qui vient d'être guillotiné, fait payer tous les matins, à chaque pauvre incapable de toute besogne, la valeur d'une journée de travail, et à chacun de ses enfants au-dessous de dix ans, celle d'un quart de journée (3).

A Lyon, Albitte, Fouché et Collot d'Herbois prennent, le 24 brumaire an II, un arrêté qui doit effacer dans la ville et ses environs jusqu'à la dernière trace de pauvreté : « Tous les citoyens infirmes, vieillards, orphelins, indigents seront logés, nourris et vêtus aux dépens des riches de leurs cantons respectifs. Les

1. Aulard. *Recueil des actes du comité du Salut public*, t. VI, p. 521 ; t. VII, p. 18, 19, 121. « Les riches, déclare Laplanche, nous ont déclaré la guerre, les riches la paieront en détail ».

2. Buchez et Roux. *Histoire parlementaire*, t. XXXI, p. 35.

3. Espinas, ouv. cité, p. 158.

signes de la misère seront anéantis. — La mendicité et l'oisiveté seront également proscrites : tout mendiant ou oisif sera incarcéré. — Il sera fourni aux citoyens valides du travail et les objets nécessaires à l'exercice de leur métier et de leur industrie. — Pour cet effet, les autorités constituées, de concert avec les comités de surveillance, lèveront dans chaque commune sur les riches une taxe révolutionnaire, proportionnée à leur fortune et à leur incivisme... — Ceux qui, dans le délai qui leur sera fixé, n'auront pas obéi aux réquisitions pécuniaires qui leur seront faites seront déclarés suspects. — Les biens de ceux qui sont reconnus suspects, ne pouvant être que dangereux entre leurs mains, seront séquestrés jusqu'à la paix, et il ne leur sera laissé que le strict nécessaire pour eux et pour leur famille. » Le 3 frimaire suivant la Commune, de Paris « applaudit vivement aux mesures patriotiques et républicaines » contenues dans cet arrêté ; elle le renvoie au comité central de bienfaisance « pour le diriger dans son travail ». Le même jour, elle adopte deux articles d'un autre arrêté pris par les mêmes représentants: « La richesse et la pauvreté devant également disparaître du régime de l'égalité, il ne sera plus composé un pain de fleur de farine pour le riche et un pain de son pour le pauvre. — Tous les boulangers seront tenus, sous peine d'incarcération, de faire une seule et bonne espèce de pain, *le pain de l'égalité* (1). »

Vers le même moment, Fouché écrit à la Conven-

1. *Moniteur*, nº 66 du 6 frimaire, p. 265.

tion : « L'opulence, qui fut si longtemps et si exclusivement le patrimoine du vice et du crime, est restituée au peuple. Vous en êtes les dispensateurs. Les propriétés du riche conspirateur lyonnais, acquises à la République, sont immenses, et elles peuvent porter le bien-être et l'aisance parmi des millions de républicains. Ordonnez promptement cette répartition » (1). Ce vœu de son représentant à Commune-Affranchie, l'Assemblée ne le désapprouve pas. Loin de là ; elle vote des mesures qui tendent à dépouiller les riches de leur superflu pour le donner aux pauvres. Dès le 5 avril, elle a, sur la proposition de Danton, décrété que là où le prix du pain ne serait pas dans une juste proportion avec le salaire des ouvriers, le Trésor fournirait les fonds nécessaires pour payer l'excédent de sa valeur, et que ces fonds, l'Etat se les procurerait au moyen d'un impôt sur les grandes fortunes (2). Elle fait plus encore dans les premiers mois de l'an II : ce sont maintenant, ainsi que le rêvait Fouché, tous les biens des contre-révolutionnaires qu'elle songe à distribuer directement aux pauvres.

Le 8 ventôse, Saint-Just propose une vaste répartition entre tous les indigents patriotes de la fortune des aristocrates. « L'opulence, déclare-t-il, est dans les mains d'un assez grand nombre d'ennemis de la Révolution. Les besoins mettent le peuple qui travaille dans la dépendance de ses ennemis ». Concoit-on qu'une nation puisse exister, quand les rapports entre citoyens et leur situation respective sont ainsi contraires à la forme du gouvernement ? « La Révo-

---

1. Lichtenberger, ouv. cité, p. 277.
2. Buchez et Roux. *Histoire Parlementaire*, t. XXV; p. 293.

lution nous conduit à reconnaître ce principe, que *celui qui s'est montré l'ennemi de son pays n'y peut être propriétaire* ». Est-ce donc pour ménager des jouissances à ses tyrans que le peuple arrose de son sang les frontières menacées ? Non, il faut le proclamer bien haut : « *Celui-là seul a des droits dans notre patrie qui a coopéré à l'affranchir*. Abolissez la mendicité qui déshonore un Etat libre. *Les propriétés des patriotes sont sacrées, mais les biens des conspirateurs sont là pour tous les malheureux.* Les malheureux sont les puissances de la terre ; ils ont le droit de parler en maîtres aux gouvernements qui les négligent. Ces principes sont éversifs des gouvernements corrompus ; ils détruiraient le vôtre si vous le laissiez corrompre. Immolez donc l'injustice et le crime si vous ne voulez pas qu'ils vous immolent ». Et il ajoute encore : « Ne souffrez point qu'il y ait un malheureux ni un pauvre dans l'Etat : ce n'est qu'à ce prix que vous aurez fait une révolution et une république véritable. Eh ! qui vous saurait gré du malheur des bons et du bonheur des méchants (1) ? »

Ce ne sont pas là les paroles d'un isolé. La Convention accepte le principe de cette vaste translation de propriété. Le 13 ventôse, elle décrète les mesures qui la rendront possible. Toutes les communes de la république dresseront un état de leurs patriotes indigents, avec leurs noms, leur âge, leur profession, le

1. Buchez et Rou. *Histoire parlementaire*, t. XXXI, p. 308. *Rapport sur la nécessité de détenir les personnes ennemies de la Révolution*.

nombre et l'âge de leurs enfants. Lorsque le comité de Salut public sera en possession de ces états, il fera un rapport sur les moyens *d'indemniser* tous les malheureux avec les biens et la fortune des ennemis de la Révolution. En conséquence, le comité de Sûreté générale donnera des ordres précis à tous les comités de surveillance pour que, dans un délai déterminé, chacun lui fasse connaître les noms et la conduite de tous les citoyens détenus depuis le 1er mai 1789. Il en sera de même pour tous ceux qui seront emprisonnés par la suite (1).

Qu'importe que cette spoliation des aristocrates au profit des sans-culottes n'ait pas en définitive été réalisée. Le rapport présenté par Saint-Just à la Convention et les premières mesures votées par elle suffisent à prouver quel était, dans ces jours tragiques de l'an II, son état d'esprit à l'égard des classes possédantes, comme aussi à l'égard des déshérités de la fortune. Après avoir proclamé sans réserve le maintien du droit de propriété, elle se met à saper la fortune des riches. Elle conteste la faculté de posséder aux aristocrates et aux modérés ; elle s'arroge le pouvoir de disposer de leurs biens en faveur des patriotes indigents. Fermement persuadée de la disparition prochaine de la misère, vaincue dans ses causes les plus lointaines, elle promet aux pauvres gens, en attendant ce temps heureux, de leur venir en aide avec les dépouilles des citoyens opulents, frappés d'une suspicion générale. Et cette offrande, les sans-culottes peuvent l'accepter sans

---

1. Buchez et Roux. *Histoire parlementaire*, t. XXXI, p. 312.

rougir. Si l'Etat prend pour eux aux contre-révolutionnaires leur argent ou leurs terres, ce n'est pas un secours qu'il donne aux indigents, encore moins une aumône : c'est une indemnité dont il s'acquitte.

VIII

Les mêmes conceptions se retrouvent dans le rapport présenté à la Convention, le 22 floréal, par Barère, sur les moyens d'extirper la mendicité des campagnes, et d'acorder des secours aux citoyens indigents (1).

Ces moyens, il semble que l'Assemblée n'ait plus à les rechercher depuis les lois du 19 mars, du 28 juin, du 24 vendémiaire. Celles-ci n'ont-elles pas arrêté dans tous ses détails l'organisation de la bienfaisance publique ? Est-ce maintenant au pouvoir législatif à voter encore de nouvelles dispositions ? N'est-ce pas plutôt à la commission des secours à assurer l'exécution des mesures déjà prises ? Mais cette organisation, entièrement établie en théorie, dans la pratique est difficile à réaliser au milieu de la tourmente révolutionnaire, parmi les périls intérieurs et extérieurs où se débat le gouvernement. Le 27 nivôse, la Convention, considérant que rien n'est encore fait, décrète que le comité des secours

---

1. Premier Rapport, fait à la Convention nationale au nom du comité de salut public, le 12 floréal, *sur les moyens d'extirper la mendicité dans les campagnes et sur les secours que doit accorder la République aux citoyens indigents*, par Barère. — Arch. Nat. AD. XVIIIc 323. — Bib. Nat. Le38791.

lui présentera sous huitaine un projet sur l'organisation uniforme de l'assistance publique (1). Le 16 ventôse, Merlin s'élève contre les progrès croissants de la mendicité. « Sous le règne du despotisme, il n'était pas étonnant de voir des estropiés, des infirmes sur les places publiques et sur les chemins, cherchant à exciter la pitié et mendiant des secours. Mais, sous le règne de la république, un pareil spectacle ne peut être souffert. » Aussi demande-t-il que le comité des secours soit tenu de faire dans la huitaine un rapport sur les moyens d'anéantir la mendicité (2). Enfin, le 29 germinal, un député constate l'inexécution de toutes les lois bienfaisantes votées par la Convention. Il insiste pour que le comité des secours se renseigne immédiatement sur les causes de ce retard et en rende compte dans les trois jours à l'Assemblée (3). C'est pour répondre à toutes ces questions que le comité de Salut public, se substituant à celui des secours, fait présenter par Barère, le 22 floréal, un rapport et un projet de loi qui est voté le jour même.

Dans les longues pages du rapport, verbeuses et diffuses, il ne faut pas chercher une idée qui soit personnelle à l'auteur. Le souple et agréable Gascon, « harangueur à brevet », ici comme en toutes occasions, plie son esprit facile aux opinions reçues. Ce sont les théories courantes sur la suppression de

---

1. Procès-verbaux, t. XXIX, p. 292.
2. *Moniteur*, n° 168 du 18 ventôse.
3. Procès-verbaux, t. XXXV, p. 316. Ajoutez que le 15 floréal, la Convention rend encore un décret pour obliger le comité des secours à lui présenter dans le délai de quinze jours son rapport sur l'organisation générale des secours publics. Proc.-verb. t. XXXVI, p. 313.

l'indigence et sur la malfaisance des riches, qu'il réédite abondamment, en les enjolivant de fleurs de rhétorique factices et des pompeuses métaphores. Ce sont les conceptions du comité de Salut public et du parti montagnard, au moment de la plus violente exaspération des principes révolutionnaires, qu'il se complaît à proclamer du haut de la tribune. Et parce que ces doctrines sont celles, non d'un homme isolé, mais de tout le gouvernement, elles prennent une importance historique qui dépasse grandement la personnalité mobile et fuyante de Barère.

« Je dois parler des indigents, déclare le rapporteur, dont le *spectacle afflige encore la République.* » Est-il admissible qu'après plusieurs années de Révolution il puisse encore exister des malheureux ? Non, la pauvreté doit être inconnue dans une nation libre, et avec elle la mendicité. Cependant, tandis que le canon gronde sur toutes les frontières, ce « fléau redoutable », cette « lèpre des monarchies » fait des progrès effrayants dans l'intérieur du pays. « Eh bien ! ce sera une belle époque pour la Convention d'avoir aboli la mendicité au milieu des fureurs de la guerre... Ce mot honteux de mendiant ne fut jamais écrit dans le dictionnaire du républicain ; et le tableau de la mendicité n'a été jusqu'à présent sur la terre que l'histoire de la conspiration des grands propriétaires contre les hommes qui n'ont rien » (1). Aucune tentative cependant n'a été faite encore pour arracher le citoyen pauvre à la nécessité de vivre d'aumônes. Ainsi que Barère l'a déjà dit le

1. Rapport, p. 5 et 6.

23 ventôse, on a souvent parlé d'anéantir la mendicité, « on n'a employé que des maréchaussées, des moyens de répression et un Code pénal : c'était ouvrir des tombeaux à l'humanité malheureuse, au lieu d'ouvrir des travaux publics à l'indigence valide » (1).

Le moment est enfin venu d'extirper de la société cette plaie qui la ronge. « Jamais la fortune publique n'a été élevée au point où elle est dans ce moment. Riche de liberté, riche de population, riche de domaines, *la République compte pour l'amélioration du sort des citoyens peu fortunés, les milliards que les riches comptaient pour la contre-révolution.* » Voici le temps arrivé où la Convention va s'attacher « à réparer les injustices des lois monarchiques, *à faire disparaître la grande inégalité des fortunes, à effacer le nom de pauvre des annales de la République* » (2). Quelle vaste et puissante entreprise ; et quels horizons illimités elle ouvre aux yeux des déshérités ! « Ce n'est pas assez pour le peuple d'abat-

---

1. Barère, qui a recommandé, le 23 ventôse, la création d'une commission nationale des travaux publics, considère les grandes entreprises, les constructions de routes, de canaux et de monuments, comme un moyen non seulement d'accroître la splendeur de l'Etat, mais aussi de combattre la misère. « Laissons, dit-il, ces ateliers de charité aux monarchies, cette manière insolente et vile d'administrer des secours ne convient qu'à des esclaves et à des maîtres. Substituons-y la manière grande et utile des travaux nationaux, ouverts sur tout le territoire de la République. Associons le travail individuel à la prospérité nationale, secourons l'indigence présente en diminuant, par des communications nombreuses et faciles, les causes de l'indigence future. » *Moniteur*, n° du 23 ventôse, p. 700.

2. Rapport, p. 10 et 11.

tre les factions, de saigner le commerce riche, de démolir les grandes fortunes ; ce n'est pas assez pour lui de rappeler le règne de la justice et de la vertu. *Il faut encore faire disparaître du sol de la République la servilité des premiers besoins, l'esclavage de la misère, et cette trop hideuse inégalité parmi les hommes qui fait que l'un a toute l'intempérance de la fortune, et l'autre toutes les angoisses du besoin* (1). »

Cet anéantissement de l'indigence, la Convention l'a rendu possible par la loi du 13 ventôse. Les comités de Salut public et de Sûreté générale ont déjà reçu plus de 40.000 décisions sur les détenus, envoyées par les comités révolutionnaires : ils espèrent pouvoir bientôt présenter à l'Assemblée *le tableau nominatif de la population indigente de toute la république*, « pour lui porter des secours en propriété ou en bienfaisance nationale ». Malheureusement, un grand nombre de municipalités sont en retard, et la plupart de celles qui ont satisfait au décret l'ont fait d'une manière imparfaite. Aussi Barère les accuse-t-il hautement au nom de la pauvreté, et si ce reproche solennel n'est pas entendu et ne retentit pas au milieu de chaque commune, la loi, « forte de la voix et des droits du malheur », viendra les punir de leur indifférence coupable. D'ailleurs, de nouvelles instructions vont charger les agents nationaux de nommer des commissaires « patriotes et éclairés », pour hâter la confection des états, y porter de nouveaux renseignements, et surtout « s'assurer du

1. *Id.*, p. 8.

patriotisme de ces citoyens auprès des sociétés populaires » (1). Ces nouveaux états pourront servir de base au comité de Salut public « pour indemniser tous les malheureux avec les biens des ennemis de la Révolution ».

Mais les bienfaits territoriaux ne peuvent s'adresser qu'aux citoyens doués d'une activité suffisante pour s'adonner à la culture. « Ceux que l'âge éloigne du travail des champs, ou qui ont épuisé leurs forces en travaillant pour l'agriculture, doivent obtenir un repos honorable et des secours proportionnés à leurs premiers besoins. »

Ces secours ne seront jamais donnés dans les hôpitaux. Ces établissements étaient bons pour la monarchie. Il faut laisser « à l'insolent despotisme » leur fastueuse corruption, « pour engloutir les malheureux qu'il a faits, et pour soutenir momentanément des esclaves qu'il n'a pu dévorer. Cette horrible générosité aide encore à tromper les peuples et à les tenir sous le joug ». Non, ce ne sont point là des maisons bienfaisantes, mais d'épouvantables prisons, où à chaque pas l'on rencontre « le contraste de bâtiments brillants et de salles infectes, des administrateurs dans les délices et des pauvres entassés dans le même lit, des avenues brillantes et des tombeaux hideux, une humanité apparente et une barbarie réelle, des secours promis et une mort anticipée » (2). Faisons donc disparaître ces établissements : *plus*

1. Rapport, p. 12-17. « Il ne faut pas qu'une partie des biens des ennemis de la Révolution tombe dans des mains qui ne seraient point assez pures pour recevoir de pareils bienfaits. »
2. Rapport, p. 6 et 59.

d'hôpitaux, tel est le but vers lequel la Convention doit marcher sans cesse. Et Barère ajoute : *plus d'aumônes* (1). Ce sont là des mots qu'il faut effacer du vocabulaire républicain. Quand un pays est libre et bien ordonné, « l'aumône n'y flétrit pas le courage, l'aristocratie déguisée en charité publique n'y commande pas la servitude ; le nom de mendiant est ignoré, et la République seule peut exécuter la grande loi de la bienfaisance universelle par des règlements sages et une économie raisonnée » (2).

Voici donc que Barère emporté par sa fougue déclamatoire, exagérant étourdiment des idées justes à condition de rester modérées, veut proscrire à la fois et la charité individuelle et les asiles ouverts à l'humanité souffrante. Jusqu'alors les théoriciens de l'assistance, désireux de restreindre le rôle des hôpitaux, n'en avaient pas moins admis dans certains cas ce mode de bienfaisance, à défaut du secours à domicile. Jusqu'alors aussi, les adversaires les plus déterminés de la charité privée s'étaient bornés à interdire les distributions publiques de pain ou d'argent, qui, faites dans les rues ou devant la porte des maisons, sont un encouragement à la mendicité. Ils n'avaient point songé à incriminer l'effort de l'homme sensible et vertueux qui, recherchant la véritable misère qui se cache, s'en vient dans leur demeure apporter une aide efficace à des malheureux dont la loi n'a pu ni prévoir ni soulager la souffrance. Barère, lui, n'admet ni exceptions ni nuances. Et, en ceci encore, il est l'interprète fidèle des opinions de la

1. Rapport, p. 58.
2. Rapport, p. 37, 38.

Convention dans ces derniers mois de l'an II, comme il l'était un instant auparavant en prédisant la disparition prochaine de la misère.

Ne voyons-nous pas, peu de temps après, le représentant Paganel prononcer devant l'Assemblée la plus violente diatribe que celle-ci ait encore entendue contre les hôpitaux ? Ne le voyons-nous pas vouer à l'exécration publique ces immenses établissements, « monuments fastueux de l'orgueil des rois, vastes tombeaux où la tyrannie ensevelissait ses victimes et ses forfaits ». « C'est-là, déclare-t-il, que l'apparence du bienfait couvre la réalité du supplice ; c'est là que le malheureux est conduit par l'espérance et vit dans les regrets. Le frontispice promet des secours à l'indigence ; l'avarice les lui arrache dans l'intérieur. Une perfide libéralité, bien digne des despotes, n'a élevé ces asiles à l'infortune que pour y étouffer ses plaintes, pour cacher au peuple l'excès de ses maux, et pour épargner au gouvernement la nécessité de répondre à la censure publique. L'infirme et l'indigent n'y sont retenus que par les chaînes de la nécessité et par l'effroi d'une plus malheureuse destinée (1). »

Ne savons-nous pas également que l'Assemblée songeait à faire disparaître entièrement la charité privée ? N'était-ce pas pour les Conventionnels « une vérité incontestable » que, aussi longtemps que l'indigent rencontrerait quelqu'un pour l'assister, ce serait là une entrave à l'exécution des lois votées

---

1. Paganel. *Rapport sur les prisons, maisons d'arrêt ou de police, de répression, de détention et sur les hospices de santé*, p. 8. Arch. Nat. A. D. XVIII^{c} 323. — Bib. Nat. Le^{38}1004.

par eux ? Comme le disait Roger Ducos, il importait peu que les secours fussent distribués par des individus ou par des sociétés bienfaisantes : ce n'était dans ce dernier cas « qu'une pratique plus *artisée* de perpétuer les abus ». « Le citoyen est toujours dans un état humiliant de pauvreté, lorsqu'un autre citoyen verse, *de quelque manière que ce soit*, l'aumône dans sa main, mais le citoyen n'est plus pauvre, n'est plus humilié, lorsque la nation lui distribue les secours qu'il a droit d'en exiger (1). »

Aussi bien, est-ce la nation seule, qui, dans le projet de Barère, est chargée de la distribution des secours. Toutefois la loi du 22 floréal ne s'applique qu'aux indigents habitant les campagnes. Plus tard la Convention s'occupera, c'est le rapporteur qui le laisse espérer, des moyens de déblayer la mendicité dans les villes. Pour l'instant, dans l'ordre de la bienfaisance publique, les campagnes doivent passer les premières : « Les campagnes sont des nourrices fécondes et généreuses, les villes sont souvent des filles ingrates et stériles. » De plus, « dans l'ordre de la reconnaissance civique et révolutionnaire, les campagnes méritent les premiers secours. La contre-révolution a été combinée dans les villes, le fédéralisme orgueilleux est parti des cités, la guerre civile a été préparée dans les grandes communes (2). » Et cependant, dans le partage des bienfaits publics, les campagnes ont toujours été oubliées ; les villages sont restés sans asile ni secours pour leurs vieillards, leurs infirmes, leurs orphelins, leurs enfants aban-

1. Séance du 29 prairial an II. *Moniteur* du 30 prairial.
2. Rapport, p. 30.

donnés. Réparons cette négligence ! Il est temps que la République promette à ses « enfants agricoles et malheureux » de les nourrir sur le penchant de leur âge. La nouvelle loi ne contrarie d'ailleurs en rien celles du 19 mars et du 28 juin. Ces dernières n'ont guère pu être appliquées encore. Mais, tandis que les villes, avec leurs hôpitaux, leurs hospices, leurs établissements de charité, peuvent attendre la mise en activité de la nouvelle organisation, il convient de donner immédiatement à la bienfaisance nationale dans les campagnes une impulsion révolutionnaire, tout en se réservant pour plus tard « le moyen d'augmenter, de diminuer ou de suspendre sans secousse cette même impulsion » (1).

Il sera donc ouvert dans chaque département un registre, appelé : *Livre de la bienfaisance nationale*. Sur ses pages seront inscrits « les noms de tous les vieillards indigents qui ont cultivé la terre, ou gardé des troupeaux, ou exercé les arts de la campagne ». L'agriculture aura ainsi ses invalides, comme la guerre a les siens, et le Trésor public s'ouvrira à la fois « pour les défenseurs et pour les nourriciers de la patrie ». Le titre premier de ce livre sera consacré aux cultivateurs, vieillards ou infirmes, âgés de soixante ans et ayant été employés au travail de la terre pendant l'espace de vingt ans (2). Chacun de ceux qui y figureront recevra une pension annuelle

1. Rapport, p. 41.

2. « Ceux qui auront des infirmités acquises par ce genre de travail pourront jouir du secours de 160 livres, quoi qu'ils ne soient pas sexagénaires, si d'ailleurs ils ne peuvent se procurer leur existence ». Loi du 22 floréal, titre I, art. 2. Texte dans Watteville, ouv. cité, t. I, p. 29.

de 160 livres, payable en deux termes, de six mois en six mois, et par avance. Chaque département jouira sur-le-champ de quatre cents inscriptions. Ce nombre pourra d'ailleurs être augmenté, dans la proportion de 4 inscriptions sur 1.000 individus, dans les départements dont la population rurale excède 100.000 individus. Pour la fixation du chiffre des habitants, les villes et bourgs ne comptant pas plus de 3.000 âmes seront considérés comme faisant partie des campagnes.

Le titre second du livre de la bienfaisance nationale sera consacré aux artisans, vieillards ou infirmes, « qui auront été pendant vingt-cinq ans attachés dans les campagnes aux arts mécaniques ». Chacun d'eux recevra une pension de 120 livres. Chaque département bénéficiera de 200 inscriptions. Ce chiffre ne pourra être accru, dans les départements ayant plus de 100.000 habitants, qu'à raison de 2 pour 1.000 individus. Ces différences, au dire de Barère, se justifient aisément. Si les artisans doivent présenter un certificat de services de plus longue durée, c'est que les professions sédentaires occupent les ouvriers avant l'âge de la force. Si le chiffre d'inscriptions est moindre, c'est que le nombre des artisans est à peine la moitié de celui des cultivateurs. Si la pension est moins élevée, c'est que les métiers tranquilles occupent des vieillards, même estropiés, dont le faible salaire peut alors rétablir l'équilibre entre le montant des deux pensions (1).

Le titre troisième est consacré aux mères et aux veuves chargées d'enfants et habitant les campagnes.

---

1. Rapport, p. 45 et 46.

Les mères, qui auront deux enfants au-dessous de dix ans et qui en allaiteront un troisième, auront droit au secours. Il en sera de même des veuves, ayant un enfant au-dessous du même âge, qui en allaiteront un second. Ces indigentes recevront une pension de 60 livres, qui sera accrue de 20 livres si, à la fin de la première année, elles présentent à l'agent national leurs enfants existants. Leur nom sera effacé sur le livre quand le plus jeune aura atteint l'âge de trois ans. Il sera accordé pour ces malheureuses 500 inscriptions par département. Ce chiffre pourra être augmenté de 4 par 1.000 habitants pour les départements comptant plus de cent mille âmes.

En outre des pensions annuelles, tous les indigents inscrits auront le droit, en cas de maladie, d'être soignés dans leur domicile par l'un des trois officiers de santé établis dans le district (1), de toucher des médicaments gratuits (2), de recevoir un secours pécuniaire de dix sous par jour.

Voilà donc les moyens par lesquels Barère compte

---

1. Ces officiers de santé seront rétribués : celui qui sera installé dans le chef-lieu du district recevra 500 livres, les deux autres 300. « Que ceux qui murmurent en voyant cette indemnité donnée par la République aux officiers de santé appelés à l'honneur de secourir l'humanité souffrante soient repoussés. Ceux-là qui calculent froidement ce que donne la République pour une fonction aussi respectable, ne sont pas républicains, ils ne sont pas même des hommes... Qu'ils aillent dans les hôpitaux des monarchies ! »

2. « Il sera distribué par district des boîtes de remèdes les plus usuels et les plus simples. Leur nombre sera fixé à huit par chaque district. »

chasser des campagnes l'indigence et la misère. Lorsqu'on songe aux vastes perspectives qu'il a d'abord ouvertes à la vue de l'Assemblée, quand on se rappelle ce mirage troublant, si complaisamment évoqué par lui, d'une société libérée de la pauvreté et de toutes les suites déplorables de l'inégalité des fortunes, l'on ne peut s'empêcher, en comparant la conclusion à ces amples prémisses, de la trouver bien étroite et bien mesquine. Sans doute, la pensée est belle et généreuse de vouloir offrir aux invalides de l'agriculture des pensions, qui seraient de véritables retraites constituées par l'Etat. Mais pourquoi ces vaines distinctions entre les malheureux ? cette situation privilégiée pour les habitants des campagnes, et cet oubli des indigents domiciliés dans les villes, pour qui, cependant, les objets les plus indispensables à la vie coûtent si cher? En admettant même que la population champêtre ait droit à une sollicitude plus particulière de la part de la nation, pourquoi introduire dans la distribution des secours une rigueur mathématique, qui n'a rien à faire avec la bienfaisance publique? Que signifient ces deux cents ou quatre cents inscriptions par département, et ces deux ou quatre inscriptions supplémentaires accordées dans certains cas ? Se trouve-t-il quelqu'un pour douter de l'insuffisance de ces chiffres ?

Voilà donc, qu'après avoir fait espérer aux malheureux l'anéantissement de la misère, la Convention repousse une partie de ces pauvres gens, dont elle vient encore une fois de proclamer si hautement les droits. Pour quelques-uns, pour une minorité choisie, pour ceux, n'en doutons pas, qui auront su plaire aux sociétés populaires, la table sera servie ; les

autres resteront au dehors. Bien plus. Si le gouvernement s'efforce d'appliquer sérieusement la loi, il se heurtera à l'impossibilité absolue d'accorder le nombre d'inscriptions fixé. Avec les 25.000.000 d'habitants dont est peuplée la France, le chiffre des indigents portés sur le grand livre doit être, si l'on compte d'après l'échelle même du décret, de 237.500 et la dépense de 29.000.000 (1). Or, Barère, qui a fait insérer dans le texte de sa loi le chiffre des crédits nécessaires, a arrêté ses calculs à la somme de 12.244.000 livres. Ainsi les indigents n'obtiendront même pas ce qui leur a été promis. Etait-il donc nécessaire de faire une nouvelle loi, et d'afficher de nouveaux principes sociaux, pour enserrer en fin de compte dans des règles aussi étroites l'action de l'Etat, et donner dans l'ensemble beaucoup moins à la population misérable que ne le faisait la loi du 28 juin ?

Mais, toutes ces lacunes, toutes ces faiblesses de son œuvre, Barère ne s'en aperçoit point, et le voici maintenant qui se grise de lyrisme, en peignant le tableau de la première distribution des secours. Le jour consacré au soulagement du malheur par le décret du 18 floréal sur les fêtes nationales et décadaires, il y aura dans chaque chef-lieu de district une cérémonie civique. Les agriculteurs et les artisans, vieillards et infirmes, les mères et les veuves y seront honorés et recevront en présence du peuple le paiement du premier semestre de la bienfaisance nationale. Le grand livre sera lu par l'agent

1. Levasseur. *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, 1867, t. I, p. 204.

national, devant les autorités constituées, en présence des jeunes citoyens des écoles primaires, ainsi habitués dès l'enfance à respecter et chérir la vieillesse. Qu'elle sera imposante et douce cette solennité, et comme elle pénétrera les cœurs sensibles ! Oui, elle sera bien touchante et bien auguste, « puisque les deux extrémités de la vie seront réunies avec le sexe qui en est la source. Ce spectacle est le plus beau que la politique puisse présenter à la nature, et que la terre fertilisée puisse offrir au ciel consolateur » (1).

XI

La loi du 22 floréal fut, au dire des contemporains, accueillie en France avec enthousiasme. Et certes, malgré ses imperfections, elle était encore fort susceptible d'apporter aide et soulagement à pas mal de misérables. Mais, en somme, quelles que fussent les vaines déclamations de Barère, elle ne donnait à l'Etat qu'un moyen de pallier, dans de certaines limites, les effets de l'indigence. Proposée et votée par des hommes qui eussent considéré la pauvreté comme une nécessité douloureuse, mais inévitable de la société, et cherché seulement, tels des médecins en face d'une maladie incurable, à adoucir des souffrances dont la cause est impossible à détruire, elle eut atteint, du moins en partie, le but proposé. Mais, ne l'oublions pas, ce que Barère faisait espérer aux classes déshéritées, c'était l'anéantissement de la misère. Plus de pauvres ; disait-il ;

1. Rapport, p. 80.

et, pour réaliser ce rêve, il distribuait des pensions à quelques milliers de vieillards et de femmes !

Restreindre ainsi son action était peut-être, de la part de la Convention, de la prudence. Peut-être était-il sage de réduire l'effort pratique au seul résultat que l'on crût pouvoir immédiatement atteindre. Cependant, à la tribune de l'Assemblée, les orateurs avaient à plusieurs reprises affirmé leur désir de réaliser une plus grande égalité entre les citoyens. Aux prises avec cet angoissant problème de la misère, voyant de leurs propres yeux la pauvreté croître de jour en jour dans le pays comme le blé qui lève, ils avaient proclamé leur foi en une république libérée des différences extrêmes de conditions, de l'extrême richesse et de l'extrême indigence. Etait-ce là seulement, de la part de ces hommes à l'esprit audacieux, qui en quelques mois voulaient vivre cent années de l'évolution humaine, de vagues et retentissantes déclarations de tribune ? Ne s'est-il parmi eux trouvé personne pour construire le plan de cette nation idéale, où, comme dans un palais harmonieux dont nulle partie n'est sacrifiée, toutes les classes de la population eussent obtenu leur part certaine de bonheur ?

Eh bien ! oui, il en est qui, sortant des théories générales, ont recherché les moyens pratiques de réaliser cette rénovation sociale. Au milieu de cette ample révolution, créatrice d'idées et de systèmes, il s'est rencontré quelques penseurs assez intrépides pour soumettre à la Convention des propositions précises, destinées à tarir la misère, non dans ses effets les plus visibles, mais dans ses causes même, jusqu'alors sans cesse renaissantes. Sans doute, leurs vues sortent plus ou moins du domaine de l'assis-

tance publique telle qu'on a coutume de la considérer habituellement. Mais toutes les grandes questions sociales se pénètrent mutuellement; il est impossible de songer à résoudre l'une en l'isolant de celles qui l'environnent. Sans doute aussi, leurs doctrines sont restées à l'état de projets: rien n'a été tenté pour leur réalisation. Mais, puisque le patrimoine humain est composé non seulement des actes, mais aussi des pensées de nos aïeux, il ne faut pas négliger ces projets et ces plans, car sans eux l'on n'aurait qu'un tableau inachevé et trompeur de ce que furent, en face de ce redoutable fléau de la misère, les conceptions sociales de la Révolution.

Ce n'est point dans les *Institutions politiques* de Saint-Just, qu'il faut rechercher une manifestation précise des idées de la Convention. L'étroit théoricien, hanté de la vision d'une république spartiate, poursuivi par son rêve chimérique d'un absolu nivellement des conditions, affirme quelques principes qui, d'après lui, devraient dominer l'organisation de la république, mais il se garde bien d'indiquer un seul moyen pratique de les réaliser. C'est d'un état social, où chacun serait agriculteur et posséderait son lopin de terre, qu'il attend la disparition de l'indigence. « Je défie, dit-il, que la liberté s'établisse, s'il est possible qu'on puisse soulever le malheureux contre le nouvel ordre de choses. Je défie qu'il n'y ait plus de malheureux, si l'on ne fait en sorte que chacun ait des terres... Là, où il y a de gros propriétaires, on ne voit que des pauvres... L'opulence est une infamie, elle consiste à nourrir moins d'enfants naturels ou adoptifs qu'on n'a de mille livres de revenu... Il faut détruire la mendicité

par la distribution des biens nationaux aux pauvres. » Et il concentre sa pensée dans cette formule par trop [illegible] : « Un homme n'est fait ni pour les métiers, ni pour l'hôpital, ni pour les hospices : tout cela est affreux. Il faut que l'homme vive indépendant, que tout homme ait une femme propre et des enfants sains et robustes ; il *ne faut ni riches ni pauvres* (1). »

Mais ce ne sont point là des vues précises, proposées à l'agrément de la Convention. Dans ces *Institutions politiques*, vague ébauche d'un grand traité qui ne fut jamais écrit, Saint-Just laisse errer son imagination et sa rêverie. Il n'exprime pas ses désirs immédiats, ses projets actuels, mais les vœux qu'il forme pour un avenir lointain et mal déterminé (2).

Combien plus nettes et plus réfléchies sont les idées de Lepeletier de Saint-Fargeau ! Dans un mémoire écrit en décembre 1792, mais connu seulement de l'Assemblée en juillet 1793, six mois après l'assassinat de l'auteur, il construit un plan vigoureux et puissant d'organisation de l'instruction publique, à la réalisation duquel se trouve lié l'anéantissement de la misère (3). A la base de son édifice, il veut créer un premier degré d'enseignement, qui, apportant à tous les jeunes enfants, riches ou pauvres, les mêmes débuts d'éducation, grave d'une empreinte profonde en leur esprit et en leur cœur la

(1). *Les Institutions politiques* de Saint-Just. — Buchez et Roux, *Histoire parlementaire*, t. XXXV, p. 296.

(2). Lichtenberger, ouv. cité.

(3). Convention Nationale. — *Plan d'éducation nationale* de Michel Lepeletier, présenté aux Jacobins par Félix Lepeletier. — Imprimé par arrêté de la Société des Jacobins. *Lu à la Convention dans la séance du 13 juillet 1793.* — Bib. Nat. Le[38] 335.

même conception démocratique des rapports sociaux. Reprenant, selon sa propre expression, la France en sous-œuvre, pour remonter des fondements fortement assis et consolidés jusqu'au sommet, il attend du fonctionnement de son système « un lent et paisible renouvellement de toutes les institutions sociales, orientées vers l'égalité (1). »

Mais cette instruction si nécessaire, il est facile de l'offrir aux enfants des riches, beaucoup moins à ceux des indigents. Le fils du pauvre avant l'éducation a besoin de pain. « Son père laborieux s'en prive d'un morceau pour le lui donner, mais il faut que l'enfant gagne l'autre. Son temps est enchaîné au travail, car au travail est enchaînée sa subsistance » (2). Il est donc indispensable de libérer les jeunes malheureux de l'obligation de pourvoir par eux-mêmes, ne fût-ce qu'en partie, à leur existence. La société va réaliser ce dessein bienfaisant. « Depuis l'âge de cinq ans jusqu'à douze pour les garçons et onze pour les filles, tous les enfants, sans distinction et sans exception, seront élevés en commun aux dépens de la République ; et tous, sous la sainte loi de l'égalité, recevront mêmes vêtements, même nourriture, même instruction, mêmes soins. » (3). Ainsi, pris par la nation dès que le permettra leur âge, ils seront rendus à leur famille, seulement lorsque sera venu pour eux le temps de commencer l'apprentissage d'un métier. Par là, non seulement ils échapperont, réunis en commun, à des influences souvent contrai-

---

1. Jaurès. *Histoire Socialiste*, t. IV, p. 1475.
2. *Plan de l'éducation*, p. 5.
3. *Id.*, p. 7.

res aux sentiments républicains, mais encore ils seront délivrés du joug de la misère.

Ces établissements d'éducation exigeront des dépenses considérables. Eh bien ! loin que ce soit là un écueil pour le système, ce sera au contraire un moyen admirable, par la contribution demandée aux fortunes privées, de soulager la pauvreté, de restreindre les inégalités, de rapprocher les conditions. « Diminuer les nécessités de l'indigence, diminuer le superflu de la richesse, c'est un but auquel doivent tendre toutes nos institutions : mais il faut que la justice, comme la prudence, règle notre marche. On ne peut s'avancer que pas à pas : tout moyen convulsif est inadmissible : *la propriété est sacrée*, et ce droit a reçu de votre premier décret une nouvelle et authentique garantie (1). » Mais ce n'est point cesser de le respecter que de corriger, par la façon de répartir les charges publiques, « la bizarre disparité » que le hasard de la fortune jette entre les citoyens. Alléger celui qui a peu, faire peser principalement le poids sur l'homme aisé, voilà toute la théorie. « L'enfant du pauvre sera élevé aux dépens du riche, tous contribuant pourtant dans une juste proportion, de manière à ne pas laisser à l'indigent même l'humiliation de recevoir un bienfait (2). »

Dans chaque canton, la dépense de la maison d'institution sera payée par chaque individu au prorata de la contribution directe. La taxe d'éducation commune étant fixée à la moitié de cette contribution directe, un citoyen, imposé à trois livres pour

1. *Plan d'éducation*, p. 23.
2. *Id.*, p. 24.

celle-ci, versera une livre dix sous pour celle-là; assujetti à deux cents livres, il en acquittera ici cent; à vingt mille il en déboursera ici dix mille. Ainsi l'homme aux trois livres, « moyennant sa surtaxe de de trente sous, se verra affranchi du poids d'une famille souvent nombreuse : tous ses enfants seront nourris aux frais de l'Etat; avec ce faible sacrifice il pourra avoir jusqu'à sept enfants à la fois élevés aux frais de la République ». Et combien nombreux seront ceux qui, payant moins de trois livres de contribution directe, jouiront des mêmes avantages au moyen d'un versement inférieur à trente sous. Le riche seul devra donner plus qu'il ne lui en coûterait pour élever sa famille : à cela la société trouvera ce double profit, et « *de retrancher une portion du superflu de l'opulence* », et « *de faire tourner cette surabondance maladive au soulagement des citoyens peu fortunés* » (1).

Ainsi la source même de la misère va se trouver tarie. « J'ose le demander, s'écrie Lepelletier, *où sera maintenant l'indigence ?* Une seule loi bienfaisante l'aura fait disparaître du sol de la France. Jetez les yeux sur les campagnes, portez vos regards dans l'intérieur des chaumières; pénétrez dans les extrémités des villes, où une immense population fourmille, couverte à peine de haillons,... là même le travail apporterait l'aisance, mais la fécondité y ramène encore le besoin. Le père et la mère, tous deux laborieux, trouveraient facilement dans leur industrie ce qu'il leur faut pour vivre, mais ce pain gagné péniblement n'est pas pour eux seuls; des enfants nombreux

1. *Id.*, p. 26.

leur en arrachent une partie, et la richesse même qu'ils donnent à l'Etat repousse sur eux toutes les horreurs de la misère... Utiles et malheureux citoyens, bientôt peut-être cette charge ne sera plus pour vous un fardeau. La République bienfaisante viendra l'alléger un jour. Peut-être rendus à l'aisance et aux douces impulsions de la nature, vous pourrez donner sans regrets des enfants à la patrie. La patrie les recevra tous également, et lorsque vous les reprendrez tout formés de ses mains, ils feront rentrer dans vos familles une nouvelle source d'abondance, puisqu'ils y apporteront la force, la santé, l'amour et l'habitude du travail » (1).

C'est ainsi que Lepeletier, plein d'une inébranlable confiance, s'exalte peu à peu à développer les conséquences de son système. Et pourtant, sans méconnaître la généreuse pensée de l'auteur, n'est-il pas permis de se demander si ce projet fut parvenu à triompher de la misère ? Le grand nombre d'enfants n'est pas la cause principale de l'indigence ; il n'en est même qu'une cause secondaire et dérivée. D'ailleurs, loin d'adoucir les antagonismes sociaux, ne les eût-il pas au contraire surexcités, en soulevant la résistance passive, obstinée et puissante des riches. Quoi qu'il en soit, il ne fut jamais discuté par la Convention. Le 20 janvier, Lepeletier était assassiné par Paris, et bien qu'en juillet Robespierre adoptât et patronât son plan, ses conceptions ne devaient servir de base ni aux travaux du comité d'instruction publique ni aux discussions de l'Assemblée.

1. *Id.*, p. 27. Le mémoire de Lepeletier, ainsi que ceux de Harmand et de Billaud-Varenne, se trouve très abondamment cité par Jaurès. *Histoire socialiste*, t. IV.

Aussi bien n'est-ce là qu'une branche de la pensée sociale de la Convention qui, dans les premiers mois de 1793, telle qu'un arbre vigoureux, pousse de toutes parts de riches et verdoyants rameaux. C'est par une autre voie que Harmand, député de la Meuse, veut réaliser dans la république l'égalité économique et sociale (1).

Maintenant que les hommes possèdent l'égalité de droit, il faut conquérir pour eux *l'égalité de fait*, qui est leur plus actif et leur plus naturel désir. Sans l'espoir de celle-ci, la première ne serait qu'une illusion cruelle : « au lieu des jouissances qu'elle a promises, elle ne ferait éprouver que le supplice de Tantale à la portion la plus nombreuse et la plus utile des citoyens ». Ce n'est pas cependant qu'il faille tendre « au renouvellement de l'ordre social, ni au nivellement convulsif des propriétés ». Ni loi agraire, ni partage des fortunes ! Il suffit, pour résoudre le problème de la misère et de l'indigence, d'empêcher *que les possesseurs ne trafiquent de la subsistance du pauvre*. « Tout dépend de là, et plus le secret est simple, plus il est vrai ».

Ce n'est pas cependant par ce moyen que l'Assemblée semble décidée à soulager les malheureux. Dans le plan de constitution, présenté par son comité, dans les projets élaborés par plusieurs députés, on a bien sans doute reconnu le droit de chaque citoyen à la subsistance, on a bien parlé de secours public et d'obligation de la société, « mais on s'est abstenu de s'expliquer sur la nature et la forme de ces secours ; et, les mesures que la Convention natio-

1. *Arch. Parl.*, t. LXII, p. 273 et suiv.

nale elle-même a déjà aussi inefficacement que prématurément adoptées à ce sujet, ne sont guère qu'un palliatif d'autant plus immoral et impolitique, que le mode de secours par elle décrété, devenant une charge du Trésor public, non seulement pèsera dans une proportion plus ou moins grande sur l'infortuné qui, par ce moyen, ne fera que recevoir d'une main ce qu'il aura donné de l'autre ; mais encore il produira cet effet que le riche n'aura satisfait par son impôt qu'aux charges communes, telles que l'entretien de la force publique, que l'administration, etc., et qu'il n'aura rien fait pour le pauvre, dont la fastueuse égalité de droit ne servira qu'à lui faire sentir plus cruellement la privation de l'égalité de fait ».

Eh ! bien, si l'on recherche de bonne foi le bonheur du peuple, si l'on veut mettre fin à ses inquiétudes et à ses souffrances, il faut déclarer hardiment « *que la base de la constitution des Francais sera la limite du droit de propriété* ». Ce n'est pas qu'il s'agisse ici de fixer un maximum à la quantité de biens que chacun pourra posséder ; il suffit d'en restreindre l'usage, en combinant avec justice le prix des denrées de première nécessité, telles que le pain, la viande, le bois, et en le fixant d'une manière invariable et conforme pour toute la République.

Ainsi Harmand, inquiet, comme tous ses collègues, des plaintes du peuple écrasé par la hausse constante des denrées, pense qu'il suffira d'assigner aux prix une limite qu'ils ne pourront dépasser, pour ramener la félicité, secourir l'indigence, rapprocher les conditions, marquer l'avènement de l'égalité économique. Quelle illusion ! Les iniquités sociales, et avec elles la misère et la pauvreté, tiennent à des

causes trop multiples et trop complexes pour qu'une limitation du prix des denrées puisse, non pas les effacer, mais même les atténuer. En réalité, les malheureux ne profiteraient guère de cette taxation des produits, car elle serait rapidement suivie d'un abaissement corrélatif des salaires, ou si le taux de ces derniers était fixé aussi comme celui des marchandises, d'une diminution des offres de travail. Néanmoins, malgré leur inefficacité pratique, les doctrines d'Harmand n'en présentent pas moins un grand intérêt historique, puisqu'elles ont inspiré quelques mois plus tard le régime de compression économique désigné sous le nom de maximum.

Autant qu'Harmand, Billaud-Varenne est épris d'égalité ; autant que lui, il souhaite le rapprochement des conditions et l'anéantissement de la misère. Cette pauvreté funeste, meurtrière de l'énergie physique et de la vigueur morale des ouvriers, il ne croit pas qu'elle tienne à la nature même de l'homme, mais bien à une organisation économique vicieuse, qui prive de propriété le plus grand nombre des citoyens. Dans nos sociétés, dit-il, « la mendicité devient une suite immédiate de l'accumulation des fortunes, puisque ceux qui les possèdent n'ont qu'à fermer la main, pour réduire sans ressources quiconque n'a que son génie et ses bras. Et certes, quand on dit à un mendiant : *Allez travailler*, s'il répond : *Procurez-moi du travail*, quel reproche pour nos institutions sociales » (1). Pour celui qui vit de salaires, mendier son pain est dans bien des cas l'unique moyen de ne

1. *Les Eléments du républicanisme*, 1re partie, par le citoyen Billaud-Varenne, député à la Convention Nationale, p. 54. Bib. Nat. Lb41 2383.

pas succomber de misère. « Qu'un ouvrier soit sans travail, qu'un artisan tombe malade, qu'un laquais soit congédié, et voilà autant d'individus qui vont bientôt mourir de faim, s'ils ne se trouvent promptement en état de se procurer de l'emploi. C'est pourquoi, lorsque dans les campagnes on ne s'aperçoit pas du manque d'hôpitaux, ils sont devenus indispensables dans ce qu'on appelle des cités florissantes. »

Faut-il donc opérer une réforme violente de la société? Billaud-Varenne ne le pense pas. Il ne veut point, pour assurer le retour de la félicité générale, d'un « bouleversement subit et convulsif », qui rendrait inutiles les efforts du législateur et compromettrait l'existence de tout le monde. Donc, pas de morcellement légal du sol, pas de loi agraire : ce sont là des chimères. Celui qui propose ces mesures est « un fourbe qui cherche à accaparer la faveur du peuple, ou un ignorant qui n'a jamais approfondi les effets de la civilisation ». Mais une limitation stricte de la propriété foncière. C'est à la loi à déclarer « que nul citoyen ne peut posséder désormais, dans un cercle déterminé par la Constitution, plus d'une quantité fixée d'arpents de terre. » Et une organisation vraiment démocratique de l'héritage, qui prévienne l'accumulation dans quelques mains d'immenses fortunes, mobilières, industrielles ou territoriales, et appelle les pauvres à participer à la succession des riches. A la mort d'un citoyen opulent, le nombre de ses fils et filles, quel qu'il soit en réalité, sera toujours supposé de cinq : de cinq également seront les portions faites dans la fortune paternelle. Si le chiffre des enfants est moindre, les parts qui resteront vacantes

entreront dans la masse de la succession nationale. D'ailleurs, les héritiers naturels ne pourront jamais recevoir plus de vingt, ou, dans certains cas, de vingt-cinq mille livres ; même s'ils sont plus de cinq, le surplus fera retour à la nation. Enfin, lorsqu'un citoyen mourra sans enfants, c'est son patrimoine tout entier qui sera recueilli par la patrie.

Avec ces biens, la République constituera le fonds d'héritage des pauvres, qui auront ainsi leur part des grandes fortunes, sur lesquelles, en leur qualité de membres du corps social, ils doivent posséder *une mainmise incontestable*. D'ailleurs, afin de multiplier les effets inappréciables « de ce retour au droit naturel et civil », l'on réduira la portion de l'héritier national à la somme nécessaire pour entreprendre un métier. « Ce n'est pas une fortune qu'il faut d'emblée à celui qui commence, puisque, dans cette hypothèse, au lieu d'enflammer son zèle, on provoquerait sa paresse, c'est-à-dire sa perversion. Mais ce sont les avances indispensables pour commencer l'exercice d'une profession, et mille écus donneraient une multiplicité de lots, qui, étendant à l'infini la division des fortunes, restitueraient au travail, aux vertus, à la félicité, une foule de nécessiteux qui ne languissent dans l'oisiveté, dans le vice et dans la paresse, que faute d'avoir eu, dès le principe, de quoi faire valoir leurs talents paralysés » (1).

Ainsi Billaud-Varenne, par le moyen de la succession nationale, veut fournir aux citoyens pauvres les avances indispensables à leur établissement, soit agricole, soit industriel. Par là, il attaque puissam-

---

1 Les éléments du républicanisme, p. 125.

ment la misère, dont la cause, pour le plus grand nombre des indigents, consiste dans la privation de toute propriété. Par là aussi sa pensée qui, par cette conception toute personnelle de l'héritage, dépasse de beaucoup le niveau des doctrines sociales de la Convention, se replonge dans la grande tradition révolutionnaire : les moyens qu'il propose n'appartiennent qu'à lui ; le but poursuivi est celui où tendent depuis quatre ans les efforts des hommes politiques. Quand Billaud-Varenne préconise la mainmise du corps social sur une part des grandes successions, il reste un isolé ; quand il veut attribuer à chacun sa part de propriété, il ne sort pas du grand courant des idées révolutionnaires.

N'est-ce point en effet, depuis 1789, la doctrine des assemblées de multiplier le nombre des petits possesseurs, de manière que dans un avenir prochain chaque citoyen ait des terres ? Les théoriciens de l'assistance publique n'ont-ils pas, à plusieurs reprises, proposé la distribution aux indigents des biens nationaux laissés en friche. N'ont-ils pas considéré cette mesure comme le plus sûr moyen de diminuer le nombre des malheureux et de restreindre ainsi le rôle de la bienfaisance nationale ? Bo ne va-t-il pas bientôt, reprenant les conceptions de La Rochefoucauld-Liancourt et de Bernard, dire à la Convention : « La meilleure politique serait de faire en sorte que le plus grand nombre de citoyens possédât quelque chose en propre » (1). Et l'Assemblée enfin ne va-t-elle pas, le 10 juin 1793, ordonner le partage des biens communaux entre les habitants de cha-

---

1. *Rapport sur l'extinction de la mendicité*, p. 3.

que ville ou village, et réaliser ainsi, dans la mesure du possible, ce vaste dessein d'attribuer à chaque citoyen de la république une parcelle du sol national ?

Ces biens, dont la jouissance aurait dû, s'ils avaient rempli leur destination, appartenir à tous les habitants du groupe municipal, étaient devenus depuis longtemps la propriété exclusive des riches. Ils servaient surtout à faire paître les animaux. Les pauvres, dans l'impossibilité d'entretenir de nombreux troupeaux, se voyaient frustrés d'un droit dont les citoyens aisés jouissaient seuls. Déjà l'Assemblée législative avait voulu mettre fin à ce privilège. Elle avait décidé le partage de ces terres, mais, faute d'avoir arrêté les moyens d'exécution, sa volonté était restée inefficace (1). A la Convention, tout le monde est d'accord pour faire cesser une prétendue utilisation commune, tournée tout entière au profit de quelques privilégiés, et pour « rétablir le pauvre dans ses droits usurpés ». Le partage de ces biens apparaît à tous comme un moyen, non seulement de développer l'agriculture, mais aussi de lutter victorieusement contre la misère, en l'attaquant dans sa cause la plus active.

Mais, tandis que la grande majorité de l'Assemblée, d'accord avec le comité d'agriculture, se montre favorable au partage définitif, le représentant Souhait s'oppose à toute attribution en pleine propriété, et ne veut accorder à chaque individu que l'usufruit d'une portion des communaux. C'est là une divergence d'opinion du plus grand intérêt, puisque

1. Loi du 14 août 1792.

l'opposition des deux systèmes tient moins à des considérations agronomiques, qu'à la conception différente de leurs auteurs en face du problème de la misère. Si Souhait repousse toute répartition définitive, c'est qu'il est convaincu de l'éternité de la misère. « Portons nos regards, dit-il, non seulement sur la pauvreté qui nous entoure, sur la pauvreté de 1793, *mais sur celle de tous les siècles.* » L'indigence *ne meurt jamais*. Il faut donc « laisser perpétuellement dans la société un immense fonds de terre à cultiver, qui appelle continuellement les bras du pauvre, qui dissémine l'indigence, et qui lui offre sur tous les points de la république une ressource féconde à ses besoins ». Répartir ces biens en pleine propriété, ce serait encourir le reproche « d'avoir comblé le malheur de nos descendants en tarissant la source de la subsistance du pauvre ». Pour calmer la misère du peuple, pour substituer l'amour du travail à l'humiliante mendicité, il suffit de donner au malheureux un simple droit d'usufruit. « Quand le pauvre réclame du pain et du travail, il n'exige pas la propriété... Donnez-lui la jouissance, donnez-lui la culture d'un terrain propre à le nourrir : il sera content : voilà tout ce qu'il vous demande, voilà tout ce qu'il a le droit d'attendre de vous » (1).

C'est au contraire un partage définitif et en pleine propriété que veut réaliser le comité d'agriculture, et malgré les objections de Souhait, il obtient sans grand'peine le vote de son projet. Le rapporteur

---

1. *Discours sur le partage des biens communaux*, prononcé à la tribune de la Convention Nationale, par Julien Souhait, député du département des Vosges. — Bib. Nat. Le[38] 239.

Fabre, député de l'Hérault, espère par la multiplication de petites propriétés individuelles, qui se transmettront de père en fils, abattre dans leur cause même l'indigence et la misère, engendrées le plus souvent par l'absence de tout bien personnel chez les hommes vivant du travail de leurs bras. « Détruire l'affreuse mendicité ; attacher à la patrie un grand nombre de citoyens par le plus puissant des liens, celui de la propriété ; faire fructifier dans des mains industrieuses des terres incultes, tel est le but que doit se proposer le législateur instruit, tel est celui auquel nous parviendrons par le partage des communaux. Le désastreux vagabondage ne viendra plus porter à la tranquillité publique les plus funestes atteintes ; nous ne verrons plus les campagnes peuplées de cette foule d'êtres inutiles qui contractent l'habitude de la faiblesse, compagne de l'oisiveté. Attachez ces hommes au sol qui les a vus naître, donnez-leur la flatteuse espérance de retirer des fruits de leurs soins laborieux ; transformez en propriétaires actifs les citoyens insouciants et malheureux, et vous verrez vos campagnes acquérir une nouvelle vie et l'active industrie fertiliser toutes les parties de l'administration » (1).

Le caractère de la mesure que Fabre propose à la Convention, se manifeste pleinement dans le mode de partage adopté. Le comité repousse énergiquement la répartition au marc la livre de la contribution foncière. Il rejette avec regret, par suite de ses

---

1. Rapport et projet de décret du citoyen Fabre, député de l'Hérault. *Sur le mode de partage des biens communaux.* — Bib. Nat. Le^{38} 220.

difficultés, pratiques, l'attribution *en raison inverse des propriétés déjà possédées*. Il adopte, non la distribution par feux, mais celle par tête, qui lui paraît la plus favorable aux indigents, la plus avantageuse aux pères de famille. « Le pauvre en général a plus d'enfants que le riche, il n'a pas appris à regarder comme un malheur une famille nombreuse. » Mais, pour que le citoyen nécessiteux ne soit pas immédiatement dépouillé de sa part par le gros propriétaire, pour qu'il soit prémuni « contre les dangereuses tentations du besoin et de l'oisiveté », pour qu'il se mette courageusement à défricher son champ, le comité grève chaque lot d'une interdiction d'aliéner qui se prolongera pendant l'espace de dix ans.

Le projet de Fabre est adopté par la Convention le 10 juin (1). Trois mois après, le 13 septembre, un nouveau décret accorde aux habitants des villages privés de terrains communaux de grandes facilités pour l'acquisition des biens d'émigrés. Les chefs de famille non propriétaires peuvent les acheter par parcelle de 500 livres chacune, payables en vingt ans et en vingt paiements égaux, sans intérêt. Le 22 floréal, le comité de Salut Public insiste sur les caractères de cette décision : il recommande aux municipalités de veiller à son application, pour que « nul ne soit étranger dans la terre qui l'a vu naître, et que chacun puisse y avoir une propriété » (2). Enfin, le 13 ventôse, la Convention arrête, on le sait déjà, les mesures préparatoires qui rendront possible la

1. *Arch. Parl.*, t. LXVI, p. 225.
2. Voir Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 459.

répartition entre les indigents patriotes des biens, appartenant aux aristocrates et aux ennemis de la Révolution (1).

Ainsi dans sa lutte contre la misère, tantôt la Convention s'attaque à la cause même de ce fléau social, tantôt, paraissant le considérer comme un mal inévitable, elle cherche seulement à restreindre ses effets par une forte organisation de l'assistance nationale. Quoi qu'il puisse sembler, à première vue, il n'y a pas de contradiction dans cette double attitude. Poursuivre la disparition de l'indigence, en appelant tous les citoyens à jouir du droit de propriété, c'est là une œuvre immense, qui ne peut se réaliser que lentement et par des efforts continus. Ce ne sont pas quelques décrets, si complets soient-ils, qui permettront d'atteindre ce but : il y faudra une ténacité patiente, une inlassable obstination, aidées par le temps qui concourt à résoudre les plus difficiles problèmes. Toutes les tentatives seraient donc

1. Il n'est pas sans intérêt, afin de prouver que le partage des biens communaux est surtout un moyen de détruire l'indigence, de citer quelques lignes du représentant Maignet, extraites du *Rapport préparatoire sur l'organisation des caisses d'économie.* « Le décret salutaire qui rend à l'agriculture tous ces vastes terrains voués pendant si longtemps à la stérilité, qui en fait surtout le patrimoine des pauvres, arrachera à l'indigence une multitude de citoyens. Bientôt, devenus propriétaires, leurs bras condamnés autrefois à l'oisiveté, ou forcés de se louer à vil prix à ceux qui voulaient bien les employer, vont travailler utilement pour eux-mêmes. Les fruits qu'ils obtiendront de la terre vont porter l'abondance dans le sein de ces familles qui n'avaient eu si longtemps pour vivre que le morceau de pain qu'elles pouvaient arracher à la froide insouciance des citadins ». Arch. Nat., AD., XIV, 6. — Bib. Nat. Le[38] 500.

insuffisantes ; si généreuses fussent-elles, elles risqueraient de réduire la classe pauvre à la plus complète détresse, si elles ne s'appuyaient sur une puissante administration des secours publics. Assister la misère présente, celle qui a immédiatement besoin de pain, voilà la nécessité la plus urgente. Anéantir pour l'avenir les causes qui perpétuent l'indigence, voilà l'entreprise plus vaste et plus féconde dont les résultats ne pourront se produire que lentement, à mesure qu'augmentera le nombre des propriétaires. Ces deux tâches, la Convention les poursuit simultanément, sans bien se rendre compte peut-être de l'identité de leur but. Aussi serait-ce pour l'historien fausser les idées de l'Assemblée, rapetisser ses doctrines, diminuer ses larges et généreuses conceptions, que de ne point rapprocher ces deux aspects de sa pensée qui se complètent l'un l'autre, et qui, séparés, ne donnent qu'une image partielle de ce que fut son attitude en face du problème de la misère.

CHAPITRE VII

Application partielle des lois révolutionnaires

I. — Motifs d'ordre général qui, dès les derniers mois de 1793, empêchent l'application des lois révolutionnaires. — Les périls intérieurs et extérieurs.
II. — Les lois du 19 mars, du 28 juin, du 24 vendémiaire. — Le fonds de secours prévu par la loi du 19 mars n'est pas voté. — Secours provisoires accordés aux départements. — Les agences de secours : efforts du représentant en mission Roux-Fazillac pour hâter leur création. — Rôle des municipalités et des départements. — Dans quelle mesure a été appliquée la loi du 28 juin. — La loi du 19 août. — Le rapport de Saint-Martin.
III. — Application de la loi du 22 floréal.

I

En votant les lois du 19 mars, du 28 juin, du 24 vendémiaire, du 22 floréal, la Convention avait voulu créer une vaste organisation de l'assistance publique, assez puissante pour fournir à tous les indigents les secours auxquels la nation leur avait reconnu un droit positif. Cette organisation, c'est un fait important pour l'histoire même des idées et des doctrines, qu'après avoir été proposée par les philanthropes les plus éclairés, étudiée et discutée pendant quatre ans par les comités et par les assem-

blées, elle ait enfin été décrétée par le législateur. Mais, si l'on voulait apporter un soulagement efficace à la foule des indigents, dont la misère croissait sans cesse depuis le début de la Révolution, il fallait se hâter d'appliquer ces lois. Depuis 1789, l'on vivait dans le provisoire ; l'on ne faisait subsister les établissements de bienfaisance que par expédients. Il était grandement temps de réaliser dans la pratique cette organisation définitive, depuis si longtemps désirée, et que semblaient promettre enfin aux malheureux les mesures décidées par la Convention.

Malheureusement, s'il était facile aux représentants de sanctionner de leurs votes les projets que leur présentaient le comité des secours ou celui de Salut public, il l'était beaucoup moins au gouvernement de faire appliquer les dispositions décrétées. A l'époque où la Convention, après avoir fixé les bases de l'organisation des secours, détermine l'assistance due aux vieillards, aux enfants, aux indigents valides, et règle dans leurs détails les moyens d'exécution, la République se débat au milieu de la plus formidable crise qui ait jamais menacé le pays. Dans les six derniers mois de 1793, à la suite des journées populaires du 31 mai et du 2 juin, un grand nombre de départements se soulèvent contre la Convention. La Normandie, la Bretagne préparent la guerre civile. Une véritable armée se forme à Caen. Lyon, Bordeaux, Marseille, Nîmes, Montauban, bien d'autres villes encore se révoltent, poussées à l'insurrection par les royalistes ou par les girondins. Toulon ouvre ses portes aux Anglais. Dans l'Ouest, les Vendéens victorieux étendent leurs entreprises, s'emparent de Saumur et marchent sur Nantes. En

même temps, toutes nos frontières sont menacées. Profitant du désarroi jeté dans l'armée par la trahison de Dumouriez, les forces coalisées pénètrent sur notre territoire, prennent Valenciennes et Condé, tandis que les troupes républicaines se retirent vers Arras, pour y défendre la route de Paris. Au même moment, 20.000 Piémontais envahissent la France, et l'Angleterre, voyant le pays désolé par la disette, déclare tous nos ports en état de blocus.

Entourée d'aussi formidables périls, prise au dépourvu par ce déchaînement de forces hostiles, comment la Convention pourrait-elle songer aux réformes intérieures ? Comment ne se dévouerait-elle pas tout entière à faire vigoureusement face au danger ? En effet, ayant à tenir tête aux royalistes, aux girondins, aux modérés, à briser l'étreinte de la guerre civile, à lutter contre une moitié de la France, à repousser l'Europe coalisée, elle ne faiblit pas devant cette brusque tempête. Comme un général qui, dans une ville assiégée, consacre à la défense commune toutes les ressources de la cité, elle dirige vers le salut de la république toutes ses énergies et toute sa puissance d'action, elle se donne tout entière pour assurer par un violent effort le triomphe de la Révolution contre tous ses adversaires. En même temps, elle demande au pays tout entier de tourner vers la sauvegarde de la patrie toute son activité matérielle et toute sa pensée. Elle déclare la liberté créancière de tous les citoyens : elle exige des uns leur industrie, des autres leur fortune, de ceux-ci leurs conseils, de ceux-là leurs bras, de tous leur sang et leur vie. Ainsi qu'un organisme menacé d'une atteinte mortelle, qui se contracte pour repousser loin de lui le germe fatal,

la France révolutionnaire, dans l'été et l'automne de 1793, ramasse toutes ses forces, concentre toutes ses facultés, et dans une sublime et douloureuse tension, se resserre sur elle-même pour expulser de son sein tous ses ennemis. La Convention lève de formidables armées, les jette sur les frontières, et, grâce aux réquisitions et aux émissions d'assignats, elle habille et équipe ces énormes rassemblements d'hommes, tandis qu'à l'intérieur, avec la loi des suspects, elle terrorise et maintient en respect ses adversaires déclarés ou cachés.

Mais, de même qu'un individu brusquement assailli n'a d'autre souci que celui de sa préservation, l'Assemblée et les comités ne peuvent donner leurs soins à nulle autre œuvre que celle de la défense nationale. Les dangers de la patrie obligent la Convention à suspendre jusqu'à la paix l'application de la Constitution, à établir un gouvernement révolutionnaire, autoritaire et despotique ; et de même, ils la contraignent à ajourner, consciemment ou non, jusqu'à une époque plus calme, l'exécution des réformes sociales, qui ne se peuvent réaliser que dans un pays tranquille, à l'abri des périls, et libéré des craintes de bouleversement et d'invasion. Aussi devons nous constater que les lois d'assistance nationale du 19 mars, du 28 juin, du 24 vendémiaire ne reçoivent une application générale et méthodique, guidée par une pensée d'ensemble, ni au moment où elles viennent d'être votées, ni dans les mois suivants, où cependant les victoires de la République, en éloignant le danger, auraient pu, semble-t-il, permettre au gouvernement de songer davantage à l'organisation intérieure du pays. Mais il ne faut pas oublier que,

même triomphantes, nos armées imposaient de telles dépenses, qu'elles absorbaient le meilleur des ressources nationales. Aussi la Convention se trouvait-elle bien empêchée de consacrer à l'œuvre de la bienfaisance publique les sommes qu'eût nécessité l'application large et complète des lois.

II

Avant toute autre condition, il eût fallu, pour assurer le fonctionnement du système d'assistance décrété par l'Assemblée, voter un crédit, destiné à suffire à l'ensemble des besoins du service. D'abord partagé, conformément aux bases de répartition, entre les départements, par ceux-ci entre les districts, enfin par ces derniers entre les cantons, il eût permis aux agences de secours d'organiser des ateliers pour les valides et de distribuer aux vieillards, aux filles-mères, aux familles chargées d'enfants, des pensions, dont le taux devait être fixé, dans les limites de la loi, par les corps administratifs du département. Malheureusement, au lieu de consacrer par une décision générale aux services d'assistance les sommes qui leur étaient nécessaires pour toute une année, la Convention, écrasée de dépenses, continua de recourir aux expédients et aux mesures provisoires. Quel que fût son désir certain de faire appliquer les lois votées par elle, elle dut se contenter d'accorder, quand les besoins se faisaient trop pressants, quelques millions en assignats, à répartir entre les départements pour leur permettre de secourir leurs pauvres. Le 13 pluviôse an II, elle donne dix millions, « en attendant l'organisation définitive des établissements d'hopice et des agences

de secours publics » (1) ; le 16 ventôse, elle décrète 500.000 livres « pour venir provisoirement au secours des citoyens infirmes, sans fortune et incapables de travailler » (2). Le 7 germinal, elle vote encore 4.600.000 livres (3), et le 21 pluviôse an III une nouvelle somme de 10 millions (4). Ces fonds doivent être, elle le spécifie très nettement, distribués « en suivant le mode, les bases et les proportions indiquées par la loi du 28 juin 1793. » Mais, à n'en pas douter, ils sont insuffisants, et surtout ils sont accordés à des intervalles trop irréguliers, pour permettre une application complète, même de cette seule loi. Il est vrai qu'ils ne constituent qu'une faible part des sommes attribuées à la commission des secours en l'an II et l'an III. Mais ces sommes, mises à sa disposition sans destination spéciale, la commission les consacre à l'entretien des hôpitaux civils et militaires, aux pensions dues aux parents des défenseurs de la patrie, aux secours particuliers votés par la Convention ou arrêtés par les comités. Elle n'en emploie aucune part à des répartitions périodiques entre les départements, par application des lois du 19 mars et du 28 juin.

D'ailleurs, même pour les sommes affectées par elle à l'assistance des vieillards, des orphelins, des enfants pauvres, la Convention ne se conforme pas

1. Procès-verbaux, t. XXX, p. 198. Voir aux Arch. Nat. dans le registre F^{15}*8 la répartition de cette somme entre les départements.

2. Procès-verbaux, t. XXXIII, p. 52.

3. Procès-verbaux, t. XXXIV, p. 203.

4. Procès-verbaux, t. LV, p. 83.

d'une façon stricte à ces mêmes lois. Ce ne sont pas seulement les agences, dont elle a ordonné la création, qu'elle charge de la distribution. Partout « où il existe des comités de bienfaisance, des comités révolutionnaires, des assemblées de section, des sociétés populaires et des sociétés philanthropiques », le conseil général de la commune doit se concerter avec eux, et leur demander des états et des renseignements qui puissent lui permettre d'arrêter la répartition définitive des secours entre les indigents (1).

Il eût été difficile en effet de vouloir s'en remettre uniquement aux agences de secours, car dans bien des cantons elles n'étaient pas formées. Ce n'était pas cependant que le gouvernement ou ses représentants n'insistassent auprès des autorités locales pour hâter leur création. Pour l'activer, le député Roux-Fazillac, pendant sa mission dans la Dordogne et la Charente, emploie même les moyens de terreur. Voyant avec tristesse l'exécution des lois du 28 juin et du 24 brumaire tellement négligée, « que les pauvres sans-culottes sont plongés dans la plus affreuse misère, tandis que les riches usent encore des superfluités de l'opulence », il convoque le 19 frimaire an II un membre de chaque administration de district et de chaque comité révolutionnaire « pour prendre de concert avec eux les mesures les plus promptes pour organiser les secours publics, former des établissements et détruire la mendicité » (2).

1. Décret du 13 pluviôse an II.

2. *Recueil des actes du comité du Salut Public*, t. IX., p. 292.

Le 26 frimaire, il décide que les directoires de district nommeront un commissaire par canton, chargé de parcourir les différentes communes, « pour y stimuler le zèle et l'activité des municipalités, afin d'y accélérer les nominations des membres qui doivent composer les agences. » D'ailleurs, comme il redoute la mauvaise volonté ou les sentiments peu républicains de ces agences, il les place sous la surveillance des sociétés populaires, il invite celles-ci à stimuler leur activité et à « dénoncer aux autorités constituées celles qui se permettraient des négligences préjudiciables à l'intérêt des pauvres ». En outre, craignant que peu de personnes se montrent disposées à accepter un poste, où elles seront exposées aux dénonciations des sans-culottes, il arrête que « les citoyens choisis par les conseils généraux des communes pour remplir les places dans les agences, ne pourront se dispenser de les accepter, sous peine d'être jugés insouciants pour la chose publique *et par suite réputés suspects* » (1).

1. Arch. Nat. AD XIV, 9. — Il est à remarquer qu'au moment où Roux-Fazillac cherche à stimuler par ces moyens violents la création des agences de secours, il compte pour leur fournir des fonds, non sur les subsides du gouvernement, mais sur le produit d'une taxe révolutionnaire levée par ses ordres sur les citoyens riches. « Le montant des dépenses, dit l'arrêté du 26 frimaire, sera acquitté en vertu d'ordonnances de comptant, que délivreront les directoires de district sur les receveurs dépositaires de fonds provenant de la taxe sur les riches inciviques, conformément à la proclamation du représentant du peuple du 13 frimaire ». Roux-Fazillac, en effet, a décidé qu'il serait perçu *un million* sur cette classe de citoyens, mais au moment où tout se trouve préparé « pour l'exécution de cette grande mesure de salut public, par laquelle les mendiants valides doivent avoir

Il est à présumer que ces moyens d'intimidation et de contrainte durent bien imparfaitement remplir les intentions du gouvernement. S'ils hâtèrent peut-être la formation de quelques agences, ils durent fort peu contribuer, une fois parti le représentant en mission, à leur bon fonctionnement. C'était une bien grande illusion que d'espérer stimuler par la terreur l'activité bienfaisante des citoyens. Au surplus, dans les nombreux cantons où ne furent point organisées d'agences, c'est aux municipalités qu'incomba en fait le soin de remplir leur rôle. Elles s'en acquittèrent, il faut le reconnaître, avec dévouement et avec énergie. Aussi est-il tout à fait exceptionnel de voir l'agent national de Saint-Yrieix-la-Montagne dénoncer celle de la commune de Glandon comme

du travail et les invalides des secours et du pain », la Convention ordonne que les fonds seront transportés à la trésorerie nationale. Aussitôt Roux-Fazillac écrit au comité de Salut public. « Sans doute, vous ne souffrirez pas que les malheureux de ce département soient ainsi trompés dans leurs espérances, et si l'unité de la République veut que tous ses impôts soient versés dans un centre commun, vous ferez promptement assigner des fonds pour l'exécution des décrets relatifs aux secours publics et à l'extinction de la mendicité ». Il ne renonce d'ailleurs pas à faire supporter aux riches la charge de l'assistance publique. « Les hommes riches et inciviques, écrit-il le 3 nivôse, vont continuer de faire ici les frais de toutes les dépenses extraordinaires qu'entraîne l'exécution des décrets salutaires sur la mendicité, les secours publics et l'instruction. Un million a été imposé et perçu pour cela : la somme sera doublée au besoin, et il n'y aura que les aristocrates qui crieront. Assez et trop longtemps, ils se sont engraissés de la substance du pauvre ; il faut aujourd'hui que leur superflu lui procure le nécessaire ». *Recueil des actes du comité du Salut Public*, t. IX, p. 478 et 614.

négligeant absolument l'exécution des lois en faveur des indigents (1).

Dans la plupart des localités, les corps administratifs s'ingénient au contraire à obtenir du gouvernement l'application, tout au moins partielle, des lois votées par l'Assemblée. S'il leur est impossible, au milieu du bouleversement social, d'établir les ateliers de secours dont la création a été décidée le 24 vendémiaire, si d'ailleurs ils ne reçoivent du gouvernement aucun crédit pour l'exécution de cette loi qui reste totalement négligée (2), du moins cherchent-ils à faire jouir les filles-mères, les femmes chargées d'enfants, les vieillards des dispositions bienfaisantes prises en leur faveur le 28 juin. Dans beaucoup de départements, les conseils généraux fixent le taux de la pension qui doit être attribuée à ces malheureux. Ils essayent même à l'occasion d'obtenir du gouvernement une élévation du chiffre maximum déterminé par le législateur (3).

Mais, le plus souvent, les corps administratifs n'ont point de fonds à leur disposition : ils sont donc obligés, chaque fois que se produit une demande d'assistance, de la faire parvenir à la commission des secours. C'est celle-ci qui prend la décision. Par suite, il se produit, pour l'attribution de la somme

---

1. Arch. Nat. AF^{*}_{II} 40, f. 119 v°.

2. Nous n'avons point trouvé dans les livres de comptes de la commission des secours (Arch. Nat. F^{15*}9 et 10) la moindre somme consacrée, durant les hivers de l'an II et de l'an III, à l'entretien d'ateliers de charité, en exécution de la loi du 24 vendémiaire.

3. Voir à titre d'exemple l'arrêté du Conseil général du département de la Sarthe, 29 mai an II. AD. XIV, 7.

la plus minime un très long retard : les malheureux sont pendant de long mois obligés d'attendre que le pouvoir central ait statué. Ainsi les exigences de la loi se trouvent accrues, et son caractère centralisateur exagéré. L'Etat devient, non seulement l'unique débiteur, mais encore l'unique distributeur de l'assistance, et cela au préjudice des pauvres, contraints de patienter longuement, tandis que leur demande, adressée à la municipalité, parcourt lentement toute la filière administrative, avant de parvenir jusqu'au gouvernement, puis avant de revenir avec la décision prise, jusqu'au malheureux solliciteur (1).

1. Voici un exemple qui prouvera, par l'exiguïté même de la somme demandée, combien était exagérée toute cette centralisation. « La citoyenne Louise Obriot, de la commune de Missery, accouchée le 12 prairial dernier, sollicite les secours que la loi du 28 juin (v. s.) accorde aux filles-mères, qui allaitent elles-mêmes leurs enfants. D'après l'arrêté du district, fondé sur la loi ci-dessus, il revient à la réclamante :

1° 13 liv. 6 s. 8 d. pour deux mois, échus le 12 thermidor dernier, à raison de 80 liv. par an ci.....	13.6.8
2° 30 liv. pour frais d'accouchement et layette ci...	30
	43.6.8

Les formalités prescrites ayant été remplies, on propose de faire payer par la Trésorie Nationale, sur les 20 millions mis à la disposition de la commission des secours publics par le décret du 25 thermidor dernier, la somme de 43 liv. 6 s. 8 d. à la citoyenne Louise Obriot, formant le montant du secours qui lui est dû en exécution de la loi du 28 juin 1793 ». Arch. Nat. F[15] 262. — On retrouve aux Archives Nationales dans les dossiers de la série F[15] des quantités de demandes aussi minimes. On comprend sans peine combien cette excessive centralisation rendait difficile et lente l'obtention du moindre secours, combien elle compliquait l'application des lois et surchargeait de besogne la commission des secours. Dans les livres de comptes de cette der-

C'est aussi l'Etat qui se trouve l'unique distributeur des secours accordés par la loi du 19 août 1793. Cette dernière attribue des indemnités, qui ne peuvent dépasser 80 livres par an, aux familles ou aux individus qui ont pris à leur charge des enfants abandonnés, antérieurement au 28 juin 1793. Si les dispositions en avaient été exactement appliquées, les départements eussent, dans les limites fixées par le législateur, établi le taux des indemnités, les municipalités eussent, dans le délai d'un mois, ouvert un registre pour l'inscription des ayants droit, et le ministre de l'Intérieur eût envoyé en une seule fois les fonds nécessaires pour acquitter chaque état. Mais, comme pour la loi du 28 juin, l'exécution, encore que plus complète, resta cependant partielle et fragmentaire. Il ne fut point dressé d'états collectifs dans les délais impartis, et c'est plus tard, à mesure que se produisirent les demandes, que chacune d'elles fut envoyée au ministère de l'Intérieur ou à la commission des secours. Et naturellement chacune exigea, avant que l'indemnité fut accordée, un espace de temps de trois à quatre mois, retard vraiment exagéré et fort préjudiciable aux malheureux (1).

---

nière (F[15]*9 et 10), on voit chaque jour des sommes de 30, 40, 50 livres accordées à diverses réclamantes. (Ces décisions individuelles sont classées pour chaque crédit sous la rubrique : *hôpitaux civils*).

1. Voyez, par exemple, la lettre du département des Hautes-Pyrénées aux citoyens commissaires des revenus nationaux, (Arch. Nat., F[15]238.) Elle constate qu'un pauvre manouvrier, Jean Dubertrand, chargé depuis 1792 de l'entretien d'un enfant abandonné, « n'avait pu remplir les formalités prescrites à cause de la négligence de la municipalité de Vic, chef-lieu du district de ce nom, à ouvrir un registre pour les déclarations à

Il n'en est pas moins certain que, si incomplète fût-elle, les lois du 19 août et du 28 juin reçurent un commencement d'application. Cependant, si l'on songe, en voyant quelques centaines de décisions particulières, au vaste système d'organisation des secours rêvé par le législateur, l'on ne peut s'empêcher de trouver les résultats bien insuffisants et bien médiocres. Aussi n'est-il pas étonnant que des historiens ou des jurisconsultes aient pu affirmer, d'une façon absolue, que les lois d'assistance sociale, votées par la Convention, n'aient reçu aucune exécution. Certes, il n'y a pas eu une idée d'ensemble, une pensée générale, dirigeant leur exécution. Deux d'entre elles, celles du 19 mars et du 24 vendémiaire, sont restées à peu près lettres mortes, mais celle du 28 juin, complétée par celle du 19 août, a produit des résultats qui, pour n'être que partiels, n'en restent pas moins hors de doute.

Il est vrai que ces résultats, le comité des secours lui-même les niait complètement. Le 21 pluviôse an III, Saint-Martin, excusant par les nécessités de la guerre l'inapplication des lois, déclarait aux Conventionnels : « Tant que le char de la Révolution n'aura pas pleinement fourni sa carrière, des crises inattendues, des obstacles toujours renaissants, les variations même de la misère publique, produits naturels de tant de mouvements divers, vous forceront d'adopter des mesures partielles et momentanées. Peut-être même, lorsque vous aurez complètement

---

ce relatives », et réclame le secours attribué par la loi. La lettre est du 7 floréal an III, la décision de la commission du 22 fructidor suivant.

organisé le système de secours le mieux lié aux bases de la Constitution, le mieux approprié au gouvernement fondé sur les droits imprescriptibles de l'homme, *cet ouvrage sera-t-il inexécutable avant la paix*. Du moins, voyons-nous que plusieurs lois très importantes, que vous avez déjà rendues sur cet objet, sont restées sans exécution : telle est celle du mois de mars 1793... qui fixe les bases élémentaires de la répartition des secours, celle du 28 juin suivant, relative aux secours à accorder annuellement aux enfants, aux infirmes et aux vieillards des familles indigentes, et celle du 24 vendémiaire de l'an deuxième contenant les mesures pour l'extinction de la mendicité » (1).

III

Par contre, la loi du 22 floréal a reçu une application beaucoup plus méthodique et plus générale. Le 21 pluviôse an III, Saint-Martin constate que 107 districts, ayant rempli les formalités exigées, ont déjà touché les sommes qu'elle accorde, et d'après les derniers avis envoyés à la commission des secours, il espère que l'exécution, entravée par mille difficultés, ne tardera pas à être complète (2). C'est qu'aussi, dès le vote de la loi, le gouvernement a pris des mesures d'ensemble, pour lui faire rapidement produire des résultats. Il a fait parvenir aux admi-

---

1. *Rapport sur un nouveau versement de fonds pour les secours extraordinaires aux indigents de la République*, p. 4. Arch. Nat. AD.XVIIIc323. Bib. Nat. Le38 1217.

2. Même rapport, p. 9.

nistrateurs de département des instructions détaillées, pour hâter la confection du livre de la bienfaisance nationale ; il y a joint le modèle des états qui devaient être dressés et envoyés au comité de Salut public avant le 25 prairial an II (1).

Il a cherché à stimuler le zèle des administrateurs, en excitant leurs sentiments de pitié pour les misérables, ainsi qu'en flattant leur amour-propre. « Heureux magistrats du peuple, vous allez recueillir les premières expressions de la sensibilité et de la reconnaissance des citoyens que la Convention nationale arrache à l'indigence. Vous jouirez du plaisir de concourir à la distribution des bienfaits de la République. Le vieillard secouru va se ranimer sous vos yeux ; le sein flétri des mères pauvres va refleurir pour leurs tendres nourrissons ; enfin vous serez les dépositaires des bénédictions que des citoyens recon-

---

1. Voici l'un de ces modèles (Arch Nat. AD.XIV, 10).

LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE HONORE LA VIEILLESSE ET LE MALHEUR

Au nom du peuple Français

LIBERTÉ EGALITÉ

EXTRAIT DU LIVRE DE LA BIENFAISANCE NATIONALE

District de......

Le citoyen... né le..., habitant de..., artisan vieillard ou infirme, a droit à la bienfaisance nationale pour cent vingt livres, payables par avance de six mois en six mois. Soixante livres, semestre, 60.

Certifié conforme au registre par nous, Administrateurs composant le directoire du district de...

A... le..., ... année de la République, jour de la clôture du registre de la bienfaisance nationale.

naissants vont offrir à la Convention. » Voilà, certes un touchant tableau, mais voici que, selon une habitude propre au style révolutionnaire, à l'idylle succède la menace. « Les magistrats qui négligeraient de concourir à l'exécution d'une pareille loi seraient bien lâches et bien misérables ! S'il existait de pareils hommes dans la République, le mépris de leurs concitoyens, la juste sévérité des lois, *l'application des peines révolutionnaires*, auraient bientôt vengé l'humanité de leur insensibilité (1). »

Dès la fin de l'an II, la loi du 22 floréal commence à produire les effets que s'en est promis le comité de Salut public. Il est facile de voir, dans les livres de comptes de la commission des secours, quelle part absorbent, dans les sommes mises à sa disposition, l'acquittement des pensions accordées aux agriculteurs et aux artisans, vieillards ou infirmes, le paiement des visites faites par les médecins et des boîtes de médicaments fournies par les pharmaciens (2).

D'ailleurs, l'application de cette loi ne va pas sans difficultés ; elle soulève parfois des réclamations. C'est ainsi que, le quatrième jour des sans-culottides de l'an II, le district de Meaux se plaint de ce que la répartition du chiffre d'inscriptions ait été faite d'une façon égale entre tous les districts du département. Il demande qu'à l'avenir elle soit opérée en proportion du nombre d'habitants de chaque district. Il expose en outre que, deux chirurgiens seulement

1. Arch. Nat. AD XIV 10.

2. Arch. Nat. F[15]*10. Les sommes consacrées à l'application de la loi du 22 floréal figurent pour chaque crédit, sous la rubrique générale : *objets divers*.

ayant été établis dans son arrondissement, et non trois comme le veut la loi, ces deux praticiens ne peuvent suffire pour assurer les soins médicaux aux indigents de 265 communes (1).

De tels exemples montrent qu'à la fin de l'an II l'application de la loi du 22 floréal était entreprise et produisait déjà des résultats, insuffisants à la vérité, mais certains cependant, comme le faisait aussi la loi du 28 juin. Dans ces conditions, il semble qu'en l'an III, alors que la situation de la République se trouvait affermie par les victoires des armées, le gouvernement eût pu pousuivre l'exécution de ces lois avec une activité plus grande, avec des vues générales plus fermes et plus constantes. Les départements révoltés étaient rentrés dans l'obéissance, les Vendéens étaient refoulés et vaincus, les troupes étrangères avaient repassé la frontière, les nuages qui en l'an II assombrissaient l'horizon s'étaient dissipés. N'était-ce pas le moment de songer d'une façon pratique à l'organisation intérieure du pays ? N'était-ce pas le moment de réaliser dans tout son ensemble le vaste plan d'assistance sociale conçu par la Révolution?

Hélas, ce n'était pas encore l'instant ! Les succès de la République n'avaient pas anéanti toutes les difficultés. La déplorable situation financière, créée

---

1. Arch. Nat. AF$_{II}^{*}$ 40 f° 96 r°. — Cette réclamation ne paraît pas avoir changé la méthode de la commission. Le 23 brumaire an III, elle prend l'arrêté suivant : « Il sera accordé provisoirement au district de Sénonces, ci-devant principauté de Saluces, dans le département des Vosges, un nombre d'inscriptions égal à celui qu' ont déjà obtenu les autres districts de ce département, en vertu de la loi du 22 floréal ». Arch. Nat. AF$_{II}^{*}$ 40, f° 142 r°.

par les dépenses formidables nécessitées par la guerre, aggravée chaque jour par la dépréciation des assignats, produisait, parmi beaucoup de conséquences funestes, celle de paralyser en grande partie l'activité bienfaisante du gouvernement. La commission des secours, aux prises avec une gêne pécuniaire incessante, se trouvait bien empêchée d'apporter à l'exécution des lois une impulsion plus vive, qu'elle n'avait pu le faire durant les plus mauvais jours de l'an II. La Convention ayant, par la loi du 23 messidor an II, inconsidérément précipité la crise qui depuis plusieurs années sévissait sur les établissements hospitaliers, les meilleurs efforts de la commission se consumaient à sauver avec ses insuffisantes ressources les hôpitaux et maisons de charité de la ruine menaçante. Et jusqu'aux derniers jours de la Révolution, l'application du vaste et grandiose système d'assistance nationale resta partielle, fragmentaire et incomplète.

CHAPITRE VIII

Les Hôpitaux, la Misère et les Secours à domicile sous la Convention

I. — Les hôpitaux. — Politique de la Convention jusqu'au 23 messidor : secours provisoires. — Craintes soulevées par les projets d'aliénation des biens hospitaliers. — La loi du 23 messidor an II. — La dépossession des établissements. — Absence de toute précaution. — Les fonds mis à la disposition de la commission des secours. — Différence entre le montant des sommes accordées aux hôpitaux civils et aux hôpitaux militaires. — Détresse financière des hôpitaux. — Leurs demandes de secours. — Insuffisance et irrégularité des envois de fonds. — Retards dans leur paiement. — Avances fournies par les départements et les communes, et par les représentants en mission.

II. — La situation des indigents dans les hôpitaux. — La nourriture. — Le linge et les vêtements. — Etat des bâtiments.

III. — Les causes de la détresse des hôpitaux. — Dépréciation des assignats. — Augmentation du prix des denrées. — Influence restreinte de la loi du 23 messidor.

IV. — La misère sous la Convention. — Ses causes. — Engourdissement du commerce et de l'industrie. — Le maximum. — Aperçus sur le nombre des ouvriers sans travail. — Rareté des denrées et élévation des prix. — La disette en 1793, en l'an II, en l'an III.

V. — L'excès de la misère considéré comme une cause d'insuccès pour le système révolutionnaire des secours. — Les enfants de la patrie. — Elévation du chiffre des pensions par le gouvernement ou par les pouvoirs locaux. — Retard dans le paiement du salaire dû aux nourrices. — Les enfants rapportés dans les hôpitaux. — Leur situation dans ces établissements. — La détresse des vieillards.

VI. — Nécessité de mesures exceptionnelles pour parer à des

malheurs exceptionnels. — Les distributions de pain et de riz faites par les municipalités. — Le rationnement. — Les prix restent trop élevés pour les malheureux. — Conclusion.

I

Depuis les premiers mois de la Révolution, les établissements hospitaliers se trouvent dans une situation financière extrêmement critique. La suppression des octrois et des dîmes a porté un coup funeste à leurs ressources, elle leur a fait perdre le tiers au moins de leurs revenus, tandis que leurs dépenses s'accroissent par suite des charges nouvelles qui leur sont imposées. Pour les aider à poursuivre leur mission bienfaisante, l'Assemblée constituante et la Législative ont recours aux expédients et aux mesures provisoires : elles permettent aux hôpitaux de réaliser des emprunts, elles distribuent aux plus menacés des secours et des indemnités (1). La Convention pendant plus d'une année continue la même politique. Elle a trouvé les maisons d'assistance dans une position très critique, par suite des dettes qu'elles ont contractées et de l'insuffisance des subsides accordés par les précédentes Assemblées (2). Aussi s'empresse-t-elle de leur attribuer des sommes plus considérables : le 3 février 1793, elle leur vote un fonds de 4.000.000 pour les six premiers mois de l'année (3) ; le 14 juillet elle leur ouvre un

1. Voir ci-dessus, chap. IV, § 3 et chap. V, § 2.

2. Compte rendu présenté par Roland, ministre de l'Intérieur. *Arch. Parl.*, t. LVI, p. 644.

3. *Arch. Parl.*, t. LVIII, p. 176.

nouveau crédit de 8.000.000 pour les six derniers mois (1) ; le 5 mai elle consacre une somme de 3.500.000 livres à l'entretien des enfants trouvés, dont le plus grand nombre se trouvent confiés aux établissements hospitaliers (2). Grâce à ces décisions, il est possible au ministre de l'Intérieur de distribuer aux hôpitaux des secours considérables, qui, s'ils ne leur font point retrouver leur situation ancienne, les mettent du moins à même de remplir d'une façon à peu près suffisante leur rôle charitable. Ces secours, le gouvernement les leur donne d'ailleurs, non « en proportion des pertes qu'ils ont essuyées, mais en raison des besoins qu'ils éprouvent » (3). Ce ne sont pas des véritables indemnités, mais de simples palliatifs, destinés à soutenir les établissements existants jusqu'à l'organisation définitive de la bienfaisance nationale. Les hôpitaux de Rouen reçoivent 860.400 livres, ceux de Lille 675.350 livres, ceux de Lyon 880.000, ceux de Marseille 198.000 (4).

Ainsi, pendant dix-huit mois, la Convention suit à l'égard des établissements de bienfaisance, le système inauguré par la Constituante. Sans doute, le 19 mars 1793, elle a décrété le retour à la nation et la vente des biens formant le patrimoine des hôpitaux, fondations, maisons d'assistance. Mais cette mesure que la situation actuelle des finances publiques rend dangereuse, elle en a subordonné l'exécution à l'organisation complète, définitive et en pleine

1. Procès-verbaux, t. XVI, p. 150.
2. *Arch. Parl.*, t. LIV, p. 141.
3. Arch. Nat., $AF^{*}_{II}39$, f° 107, v°.
4. Arch. Nat., $F^{15*}6$.

activité des secours publics, précaution prudente, car il était difficile de calculer quels effets funestes pourrait produire, au milieu des troubles de la Révolution, une telle opération, si elle n'était entourée de toutes les garanties désirables.

Cet ajournement était d'ailleurs le meilleur moyen de calmer les appréhensions et les craintes des administrations hospitalières, qui depuis 1790 signalaient les périls de cette aliénation. Dès le moment, en effet, où le comité de mendicité avait proposé la vente de leur patrimoine, celles-ci avaient fait entendre les plus vives protestations. Elles avaient exposé les inquiétudes que les nouveaux projets d'assistance nationale, « vastes et magnifiques dans la théorie », leur donnaient pour un avenir prochain. « Si l'Etat, avaient déclaré les directeurs de l'hospice de Besançon, après la vente des biens du clergé et de ceux des hôpitaux, des maisons de charité, des aumônes dotées ou fondées, se trouve n'être pas au pair entre la recette et la dépense, si, comme il est possible, une guerre de terre ou de mer le met dans le cas d'aggraver ses dettes et d'épuiser ses ressources, ...si les fonds destinés aux diverses dépenses ordinaires s'épuisent sans y satisfaire, comme il n'est que trop souvent arrivé, que deviendront les hôpitaux bourgeois et autres établissements de charité ? Seront-ils secourus en ordre privilégié, et avec la même exactitude que les hôpitaux militaires que l'on cite pour exemple ? Il n'est pas possible que des administrateurs, remplis de la sollicitude dont ils doivent être pénétrés, puissent s'en flatter. » La possibilité de distraire en tout ou partie de leur destination les sommes affectées aux maisons de charité n'est que

trop évidente, « et la destruction de ces établissements en serait la suite inévitable ! » (1).

De telles appréhensions sont loin de manquer de fondements. Aussi l'on comprend fort bien que les théoriciens du comité des secours, lorsqu'ils adoptèrent les doctrines de la Constituante, aient éprouvé, au moment de proposer à la Convention l'aliénation du domaine hospitalier, des craintes qui, malgré leur confiance en la force des idées et en la vertu de l'organisation républicaine, devaient ressembler de bien près à celles si nettement exposées deux ans auparavant par les administrateurs de Besançon. Aussi voyons-nous qu'après le vote de la loi du 19 mars rien ne se trouve changé, pendant plus de quinze mois, dans la situation des hôpitaux. Ils sont laissés en possession de leur patrimoine. Ils continuent à recevoir du gouvernement des subsides provisoires. L'organisation des secours publics est encore loin d'être suffisamment établie : l'on ne peut procéder sans péril à la vente des biens hospitaliers.

La Convention semble bien le comprendre : le 1er mai 1793, elle excepte par une mesure formelle de l'aliénation ordonnée par la loi du 18 août 1792, qui supprimait les congrégations religieuses, « les biens formant la dotation des hôpitaux et maisons de charité desservis par les ci-devant membres, soit de l'Ordre de Saint-Jean de Dieu, dits Frères de la Charité, soit de toutes autres congrégations séculières de l'un et de l'autre sexe, voués au service des pauvres et au soin des malades » (2).

1. Arch. Nat. F[15]263. (Voir une citation plus complète de ce document dans Lallemand, ouv. cité, p. 70.)

2. *Arch. Parl.*, t. LXIII, p. 665.

Malheureusement, dans le cours de l'an II, les difficultés financières occasionnées au gouvernement par les dépenses de la guerre, deviennent si écrasantes, que la Convention se voit obligée de consacrer à la défense nationale toutes les ressources matérielles existant dans le pays. Ce ne sont pas seulement les biens des particuliers, qu'elle s'approprie par le moyen des taxes de guerre et des réquisitions, pour les jeter dans ce gouffre sans fond. Ce sont ceux de tous les corps constitués, des fabriques, des collèges, des associations littéraires ; ce sont aussi ceux des hôpitaux. Le 23 messidor, elle les déclare acquis à l'Etat, et cette mesure si grave, elle la décide à la hâte. Elle ne songe guère dans cette circonstance à l'organisation des secours. Ce n'est pas une réforme qu'elle accomplit, c'est un acte de sauvegarde pour les finances publiques qu'elle décrète : cette expropriation dangereuse, elle la justifie simplement par la nécessité de soutenir la guerre « si injustement suscitée à la nation française ». (1) Ce ne sont donc point les dispositions de la loi du 19 mars, qu'elle songe à faire enfin appliquer, quand elle proclame dettes nationales « les créances passives des hôpitaux, maisons de secours, hospices, bureaux des pauvres et autres établissements de bienfaisance », et propriété nationale l'actif de ces établissements, « qui sera désormais administré ou vendu, conformément aux lois existantes pour les domaines nationaux ». L'organisation de l'assistance publique est loin cependant d'être « en pleine activité » : la loi le constate elle-même, puisqu'elle charge la commission des secours de pour-

1. Voir F. Dreyfus, ouv. cité, chap. IV, § 1.

voir, avec les fonds mis à sa disposition, aux besoins des hôpitaux, « jusqu'à ce que la distribution des secours soit définitivement décrétée » (1). N'importe, les besoins de la défense nationale priment toute autre considération, et le patrimoine des pauvres s'en va rejoindre tous les biens, qui déjà ont été jetés dans l'insondable abîme creusé par la guerre.

Immédiatement la dépossession se réalise. Les motifs même qui l'ont fait ordonner, expliquent la rapidité avec laquelle elle s'accomplit. Les agents du fisc s'emparent des titres de rentes, des états de créance, des fermes, des bois, des propriétés rurales, des maisons urbaines. En vain, quelques établissements, pour sauver leur domaine, veulent se prévaloir de la loi du 19 mars, qui subordonnait la mainmise de l'Etat à une condition, non encore réalisée : Protestations bien inutiles ! le plus souvent nul ne consent à les écouter. Dans certaines villes, on prend jusqu'aux jardins, où les hospices faisaient cultiver les légumes nécessaires à leur consommation. Il faut que les autorités communales ou départementales s'interposent, pour arriver parfois à sauver ces quelques parcelles de terrain (2).

Si, une fois dépossédées, les administrations charitables insistent, telle celle de l'hôpital Saint-Nicolas de Metz, pour se faire restituer leur modeste potager, on refuse de leur en rendre la propriété, mais on consent à leur en louer la jouissance (3). Bien

1. Loi du 23 messidor an II, art. 1, 2, 4. Texte dans Watteville, t. I, p. 32.

2. Arch. Nat. AF^{*}_{II} 41. Arrêté du département des Vosges, qui, sur la demande de l'économe de l'hôpital d'Epinal, surseoit à la vente d'un jardin dépendant de cet établissement.

3. Arch. Nat. F^{15} 254. (Lallemand, ouv. cité, p. 161.)

plus, l'on va parfois jusqu'à s'emparer de l'argent contenu dans la caisse, dernière ressource qu'aurait pu conserver l'hôpital. A Nuits, le préposé du fisc enlève 8.000 livres et laisse la maison sans un sou qui puisse la faire subsister ; s'il ne restait en cave la récolte de vin de 1794, que l'on peut encore vendre pour acheter du blé, il ne resterait plus qu'à fermer les portes (1).

Naturellement, dans cette vaste expropriation, le gouvernement se garde bien de reconnaître des droits aux fondateurs. Exagérant les doctrines de la Constituante, qui du moins garantissait au donateur le respect de ses intentions durant une période de cinquante ans, ou même durant toute sa vie, si elle se prolongeait au delà, la Convention s'empare indistinctement de tous les biens. Que la date de la fondation soit ancienne ou récente, elle se refuse à entendre les protestations des personnes charitables. La commune de Brunoy ayant demandé à être remise en possession d'un revenu constitué en faveur des pauvres, le comité des secours refuse de délibérer sur une telle pétition : « La République s'étant mise à la place des fondateurs, c'est à elle seule qu'appartient le soin de donner des secours aux indigents » (2). Rien ne reste aux donateurs, nulle prérogative, pas même la faculté de désigner un titulaire aux lits créés par eux dans les hospices. Le comité leur refuse, et la possibilité de réclamer le prix des fondations, et le droit de présenter leurs protégés pour l'obtention des places vacantes (3).

1. Arch. Nat. F^{15} 262. (Lallemand, p. 160.)
2. Arch. Nat. AF^{*}_{II} 39.
3. Arch. Nat. AF^{*} 41, f° 128, r°. — Le comité « considé-

En l'an III, la dépossession est à peu près complètement réalisée. Les hôpitaux ont vu disparaître leur patrimoine, et maintenant ils n'ont plus à compter, pour remplir leur mission bienfaisante, que sur les fonds accordés par le gouvernement. Mais pour que ces fonds pussent être proportionnés à leurs besoins, il faudrait que la commission des secours se trouvât, avant même le 23 messidor, en possession d'états détaillés, énumérant les charges de chaque établissement, et indiquant avec la plus grande précision les sommes indispensables pour y faire face. Il faudrait qu'elle fût pourvue de crédits suffisants, pour lui permettre de faire parvenir à chaque hôpital, régulièrement, par avance et à des époques déterminées, les fonds nécessaires à ses dépenses de tout ordre. Il faudrait, en un mot, que l'aliénation du domaine des pauvres se présentât comme une réforme préparée de longue date, et organisée dans toutes ses conséquences, et non comme un expédient financier, voté à la hâte sans que rien ait été prévu.

Rien de tout cela, malheureusement, ne se trouve réalisé. Sans doute, si l'on en juge d'après ses livres de comptes, la commission des secours paraît disposer de sommes élevées : 95 millions en l'an II, 488 en

---

rant que du moment où la Convention nationale a déclaré nationaux les biens appartenant à des établissements de bienfaisance, les fondateurs desdits établissements n'ont pu conserver aucun droit sur les biens dont ils les avaient dotés, ni la faculté de désigner les individus qui doivent en jouir à l'avenir, arrête que, dans aucun cas, lesdits fondateurs ne peuvent réclamer le prix des fondations qu'ils ont établies en faveur des indigents, ni le droit de présentation aux places qui pourraient y vaquer ».

l'an III (1). Mais ces chiffres n'existent guère qu'en théorie. Le discrédit des assignats qui augmente journellement, et se précipite avec une rapidité effroyable en l'an III, réduit considérablement les ressources de la commission. Certainement, pendant cette dernière année, l'ensemble des divers crédits, qui lui sont attribués, est loin de représenter en monnaie métallique le cinquième de sa valeur nominale.

En outre, ces fonds ne servent pas seulement à acquitter les dépenses d'assistance publique proprement dite, mais aussi à payer tous les secours extraordinaires, accordés, soit par la Convention, soit par les comités, et surtout à subvenir aux besoins des hôpitaux militaires. Et, certes, il ne faut point s'étonner, qu'à une époque, où la France se trouve engagée dans une lutte formidable contre l'Europe coalisée, le premier souci de la commission soit de pourvoir à l'entretien des établissements, destinés à recueillir et à soigner les militaires blessés. Aussi ces derniers absorbent-ils la plus grande partie des sommes, mises à sa disposition. En l'an II, ils reçoi-

---

1. Arch. Nat. F^{15*} 9 et 10. — Il est inutile d'énumérer les différents décrets accordant des fonds à la commission. Leur date se trouve rappelée dans les livres de comptes, en tête des dépenses afférentes à chaque crédit. Nous nous sommes borné à faire le total. Nous ajoutons seulement qu'en l'an III la commission pourvoie à toutes ses dépenses avec les 488 millions qui lui sont attribués sans destination spéciale, tandis qu'en l'an II, outre les 95 millions consacrés aux dépenses générales, elle a obtenu de la Convention le 13 prairial un fonds de 100 millions pour les secours aux parents des défenseurs de la patrie.

vent 50 millions et demi, pendant que les hôpitaux civils ne touchent que 9.217.810 livres. En l'an III, ils obtiennent 278 millions, tandis que les seconds se voient seulement attribuer 82 millions et demi (1).

Une telle différence de traitement soulève les plus vives protestations de la part des administrations hospitalières, d'autant que beaucoup d'entre elles sont obligées d'admettre dans leurs maisons les soldats malades. Le 25 vendémiaire an III, la municipalité de Brest, après avoir dépeint le dénûment de ses hospices civils, s'écrie : « Quel contraste frappant dans la même commune entre les hospices civils, et ceux de la marine et du département de la guerre ! Ne sont-ils donc pas tous nationaux ? Ces derniers sont consacrés aux défenseurs de la patrie, mais les autres sont destinés au soulagement de leurs parents infirmes, de leurs veuves, de leurs enfants : les malheureux qui les habitent appartiennent tous à des militaires, à des marins, à des ouvriers du port. Pourquoi donc un traitement si différent dans le régime de ces hospices, tous également dignes de la bienfaisance nationale (2) ? »

1. Il est relativement facile de calculer les sommes respectivement consacrées aux hôpitaux militaires et aux hôpitaux civils, les livres de comptes de la commission étant partagés, pour chaque crédit accordé par l'Assemblée, en plusieurs divisions, dont une pour les premiers de ces établissements, une autre pour les seconds. Toutefois les sommes que nous donnons comme attribuées aux seconds ne sont pas absolument exactes, la commission faisant figurer sous la rubrique : *hôpitaux civils*, les secours individuels *distribués en exécution des lois du 28 juin et du 19 août 1793*.

2. Arch. Nat., $F^{15}261$. — Voir également les plaintes du directeur de l'hôpital de Mézières : « Pourquoi n'a-t-on pas

D'ailleurs, quand bien même le gouvernement pourrait consacrer aux établissements d'assistance des sommes plus considérables, il se produirait dans leur distribution bien des irrégularités, des tâtonnements, des insuffisances. La commission des secours, ne possédant point de comptes établissant de façon précise les besoins de chaque maison, ne peut qu'agir en aveugle. Elle ignore même pendant combien de temps elle aura mission de pourvoir aux dépenses des hôpitaux. Le 24 vendémiaire an III, répondant aux demandes de fonds du district de Dorat, elle déclare : « Nous devons, d'après l'article 4 de la loi du 23 messidor, nous borner à procurer à ces établissements les moyens de faire face à leurs dépenses courantes, pendant un temps qui n'est pas déterminé, mais que nous avons cru devoir fixer à trois mois, attendu qu'il est possible que, d'ici à cette époque, la distribution des secours soit définitivement décrétée (1). »

Considérant leur rôle comme provisoire, les commissaires se bornent à répondre, tant bien que mal, aux demandes d'argent, à mesure qu'elles se produisent. D'ailleurs, accablés de lettres, de réclamations, de protestations, surchargés de besogne, obligés d'examiner des centaines de sollicitations, trouvant à peine le temps de donner suite à la quantité de pétitions qui leur sont adressées, ces malheureux commissaires seraient bien empêchés d'établir,

---

mis cet hospice sur le pied des hospices militaires puisque l'on s'est emparé de ses biens ? Je l'ignore. Mais je n'ignore pas que les hôpitaux militaires ne manquent de rien tandis que celui-ci manque de pain. » (Même liasse)

1. Arch. Nat., F[15]260. (Lallemand, ouv. cité, p. 73.)

d'après un plan précis, sur des données exactes et complètes, des répartitions de fonds, régulières et périodiques, entre les établissements hospitaliers (1).

Aussi, se trouvant brusquement dépouillés de leurs revenus, ne recevant point en échange de subsides à des époques certaines, ceux-ci font-ils sans cesse parvenir au pouvoir central plaintes sur plaintes, supplications sur supplications. Ils montrent leurs tiroirs vides, leurs magasins sans provisions ; et, par le sombre tableau de leur détresse et de leur pénurie, ils s'efforcent d'arracher quelques secours à un gouvernement, plongé lui-même dans la détresse et dans la pénurie.

L'hôpital de Bourganeuf, dans la Creuse, était

1. Voici comment Zangiacomi appréciait, le 2 brumaire an IV, la situation faite par la loi du 23 messidor à la commission des secours et aux établissements hospitaliers : « Cette loi, disait-il, aurait pu avoir quelque chose de spécieux, peut-être même d'utile, si, au moment où elle a été rendue, on avait réglé tout ce qui a rapport à l'administration des secours ; si l'on avait déterminé le nombre des hôpitaux, la mesure de leurs dépenses, le mode de leur comptabilité, si, en un mot, la loi eût été complète. Mais rien n'a été prévu, de toutes parts, il n'y a eu qu'incertitudes et désordres. Des débats se sont engagés entre les directeurs de ces établissements et les corps administratifs ; chaque hospice a exagéré ses besoins et sa dépense, et s'est refusé le plus souvent à la méthode prescrite de rendre ses comptes. Enfin la commission des secours, à qui l'on n'avait tracé aucune règle, s'est trouvée dans l'impuissance, et de répondre aux réclamations qui lui arrivaient en foule, et d'assurer d'une manière exacte et uniforme le service des hôpitaux. » *Rapport sur la proposition de rendre aux hôpitaux et autres établissements de bienfaisance les revenus des biens qu'ils possédaient avant la loi du 23 messidor*. Arch. Nat. ADXVIII[c], 285. — Bib. Nat. Le[41] 1736.

autrefois richement doté, il possédait des ressources largement proportionnées à ses besoins; maintenant il a tout perdu par l'effet de la Révolution : « le calcul de sa détresse est devenu inappréciable », il est écrasé de dettes, et il ne lui reste « qu'une modeste somme de 398 livres, 18 sols, 6 deniers » (1). Celui d'Argental, plus pauvre encore, voit sa caisse entièrement vide, et ne peut plus faire face à ses dépenses journalières (2). Celui de Murat est dépourvu de tout et doit plus de 260.000 livres (3). Celui de Gray manque des objets les plus nécessaires à la vie, il a perdu tout crédit : marchands, ouvriers, journaliers, personne ne veut plus rien lui fournir. Ce n'est pas cependant qu'il n'ait multiplié les demandes : le 2 prairial, le 3 messidor an III, il a envoyé ses réclamations à la commission des secours ; le 4 thermidor, plus d'un an après le vote de la loi, il n'a encore rien obtenu (4).

Même misère à Morfange. A peine l'aliénation décidée, le receveur de l'agence nationale des domaines a dépouillé l'hospice de tous ses biens ; le 8 germinal an III, celui-ci n'a encore reçu aucun subside. En vain, la municipalité s'adresse à tous les corps constitués, pour les supplier de tirer cet établissement « de l'état d'anéantissement où il tombe ». Que lui sert d'abriter fréquemment les défenseurs de la patrie, quand, sortant des hôpitaux militaires, pour rejoindre leur bataillon, ils tombent malades en

1. Arch. Nat. F[15] 251.
2. Arch. Nat. F[15] 251.
3. Arch. Nat. F[15] 250.
4. Arch. Nat. F[15] 255.

chemin ? Il n'en est pas davantage favorisé (1).

A Dijon, le directoire de département n'épargne point les demandes ; il ne reçoit de la commission des secours aucune réponse : « cependant, tous les hospices consacrés à la pauvreté ou à l'humanité souffrante manquent de fonds », et ne peuvent plus assurer leur service (2). A Rouen, en l'an IV, la détresse des hôpitaux est telle, que la vie de ces établissements « ne tient plus qu'à un fil, qui se briserait infailliblement, si quatre jours s'écoulaient sans obtenir de subsides » (3). A Marvejols, à la même époque, la pénurie est si profonde, que les administrateurs « sont obligés de vendre journellement les meubles, pour faire subsister les pauvres infirmes » (4). A Uzerche, en l'an III, faute d'obtenir dans le plus bref délai une somme de 25.000 livres, l'hôpital « se verra hors d'état de fournir à la nourriture et à l'entretien des indigents et des militaires » qu'il renferme (5).

Que peuvent faire sans argent les administrateurs, même les plus dévoués ? Quand ils ont épuisé leur crédit, quand ils ne trouvent plus à qui emprunter, quand ils ont sacrifié leurs propres revenus, il ne leur reste plus, si leur dernière et plus pressante réclamation n'est pas entendue, qu'à jeter à la rue les malheureux qu'ils ne peuvent plus assister. « Nous avons cru, disent, le 27 pluviôse an III, les directeurs de l'établissement du Mont-sur-Sioule,

1. Arch. Nat. F^{15} 254.
2. Arch. Nat. F^{15} 262.
3. Arch. Nat. F^{15} 265.
4. Arch. Nat. F^{15} 264.
5. Arch. Nat. F^{15} 251.

qu'avant de prendre un parti extrême, *celui de fermer notre hôpital*, dont on a vendu tous les biens, et qui a tout perdu, généralement tout, dans la Révolution, il était de notre devoir d'en informer les autorités constituées, pour qu'elles avisassent au moyen de nous éviter ce malheur, dont nous sommes de plus en plus menacés. Nous avons en conséquence exposé plusieurs fois sa situation à l'administration du district : nous l'avons engagée à faire en sorte de nous procurer des secours, et nous savons qu'elle s'est enfin déterminée à en écrire depuis quelque temps à la commission qui est chargée de cette partie ; et nous aimons à croire que nous seront écoutés dans notre réclamation, puisqu'elle intéresse l'humanité souffrante. *Mais il ne nous arrive aucun secours*, et la chose néanmoins presse, plus que nous ne pourrions l'exprimer, puisque cette maison ne subsiste, depuis quelque temps, que par les avances, que quelques personnes charitables ont bien voulu faire » (1).

Fermer l'hôpital, voilà la triste nécessité à laquelle les administrateurs redoutent sans cesse de se voir acculer. Pour lui échapper, ils luttent désespérément. Plus d'une fois, à Brest, ils se sont vus tout près de cette extrémité. S'ils ont tout tenté pour sauver leur maison, c'est afin de ne pas réduire « mille individus, de tous les sexes et de tous les âges, à la plus affreuse misère, tranchons le mot, à mourir de faim, et par conséquent à tout tenter, pour lutter contre la nécessité et le désespoir » (2). A Quimper, dans les premiers mois de l'an IV, l'hospice n'est pas

1. Arch. Nat. F^{15} 249.
2. Arch. Nat. F^{15} 251.

loin d'être contraint à cette épouvantable décision. Il contient une foule d'indigents sans ressources. « Ces infortunés que la charité a recueillis, mais auxquels elle est à l'instant de ne pouvoir continuer ses secours, sont les véritables victimes des malheurs de la guerre ; ce sont presque tous des veuves, des orphelins, dont les maris, les pères, les frères, ont versé leur sang pour la gloire de la République ». Eh bien, ces pauvres gens, l'établissement, « épuisé par la perte de ses propriétés, va être forcé de les congédier, s'il ne trouve des ressources dans la générosité et la bienfaisance nationales » (1). C'est à cette mesure inhumaine que se trouvent obligés les administrateurs du département de l'Ariège : en brumaire an IV, faute d'argent, ils « sont forcés de jeter les malades et les infirmes hors des hôpitaux » (2).

On comprend sans peine que, dans une situation aussi affreuse, les administrateurs, las de se plaindre, haussent parfois le ton, et accusent fortement l'incurie du gouvernement. Ceux du district de Rambervillers ont, plusieurs fois, adressé à la commission des secours des demandes pressantes : « Par quelle fatalité cruelle, disent-ils le 17 messidor an III, des réclamations si justes n'ont-elles pas été entendues? Comment se fait-il, citoyens, que non seulement vous n'ayez pas procuré de ressources à cet hospice, mais qu'il ne puisse encore obtenir le remboursement de ce qui lui est dû, pour traitement des militaires qui y sont soignés? Si c'est

1. Arch. Nat. F[15] 263.
2. Arch. Nat. F[15] 261.

parce que quelques formalités auraient été omises, pourquoi n'en pas informer aussitôt le directoire du district ? Si c'est parce que vos commis et employés ont négligé et perdu de vue ces réclamations, certes un pareil oubli est bien terrible, quand il devient pour l'humanité souffrante une source de maux et de misères » (1).

Un an plus tard, les directeurs de l'hospice de Sedan sont plus énergiques encore. « Vous n'ignorez pas, écrivent-ils au ministre de l'Intérieur, que le gouvernement a tout fait vendre à son profit, que conséquemment il doit pourvoir à la subsistance des pauvres, du patrimoine desquels il s'est emparé. Cependant de trois choses l'une : ou il faut rendre à cet établissement le bien qu'on lui a enlevé, ou il faut lui assigner un revenu proportionnel, *ou il faut le supprimer et renvoyer les malheureux qu'il héberge*, car il est d'impossibilité, physique et morale, qu'il puisse subsister, tel qu'il est aujourd'hui » (2).

Et voici maintenant qu'à ces réclamations, fermes mais respectueuses encore, succède presque l'invective. « *Existe-t-il dans la République une commission des secours ?* écrit en fructidor an III au comité de Salut Public le conseil général de la commune de Brive. Telle est la question, un peu singulière, que la conduite de cette commission envers l'hôpital de cette commune, nous force à vous faire. Peut-on être chargé de fonctions publiques aussi touchantes, avoir dans ses mains l'intérêt des malheureux souffrants, des militaires blessés, des vieillards infirmes,

---

1. Arch. Nat. F[15] 276.
2. Arch. Nat. F[15] 261.

des enfants abandonnés, et rester indifférent et inactif aux tableaux déchirants de la détresse, du malheur, de la misère, aggravés chaque jour à l'affreuse perspective de se voir tout à coup sans asile, sans pain, privé de tout secours, et livré à la pitié publique? Et ces idées ne sont-elles pas vraiment désespérantes, quand on a des droits ? quand on est certain que la détresse où l'on se trouve ne provient que de la négligence ou de l'incurie d'administrateurs indifférents et inhabiles, ou de commis sans exactitude ? » (1).

Le 9 frimaire an IV, le directoire du département de la Corrèze s'écrie à son tour : « C'est une bien funeste économie que celle qui, faute de quelques avances, expose à souffrir une multitude de citoyens, victimes de la douleur et des infirmités, et réduit à un état de détresse et de nullité presque absolues, une maison nécessaire, qui, secourue à temps, aurait fait un plus grand bien avec de moindres dépenses. Les administrateurs de l'hospice de Tulle ont épuisé leur bourse et leur crédit, ils sont déjà en avance de 150.000 livres. L'administration n'a pu leur donner que des vœux, et écrire en leur faveur au comité des secours : toutes les lettres ont été sans succès, presque toutes même sans réponse. On s'est adressé directement à la Convention : *l'insouciance homicide du comité a été dénoncée ;* nos démarches, nos réclamations persévérantes, tout a été vain » (2).

Voilà jusqu'à quel ton, après avoir longtemps supplié, se laissent enfin emporter les administra-

---

1. Arch. Nat. F[15], (Lallemand, pièces justificatives, n° VIII.)
2. Arch. Nat., F[15]262. (Lallemand, p. 167.)

tions hospitalières. Et cependant, il faut bien le reconnaître, il n'y a point de négligence, il n'y a point d'insouciance de la part de la commission des secours. Cette affreuse misère, où les établissements d'assistance s'enfoncent de plus en plus, elle n'en est point responsable. Cette détresse est la faute des circonstances, beaucoup plus que des personnes. Les besoins sont immenses, les ressources de la commission sont restreintes. C'est parce que ses fonds sont insuffisants, qu'elle ne peut répondre à toutes les demandes. C'est parce qu'elle ne veut pas épuiser, en quelques semaines, les crédits qui lui sont mesurés, qu'elle est contrainte de faire la part trop étroite à chaque hospice.

Aussi les établissements, lorsque par fortune ils reçoivent des subsides à peu près réguliers, se plaignent-ils de leur exiguïté. « Ce n'est pas, disent les administrateurs de l'hôpital général de Douai, une modique somme de 43 à 44.000 livres par trimestre qui peut subvenir à nos immenses besoins. Calculez que celle de 100.000 livres ne donne que 33.000 livres par trimestre, et qu'est-ce dans ce moment, que 33.000 livres pour l'entretien et la subsistance de 501 individus, lorsque le pain seul coûte 36.000 livres? » (1).

D'ailleurs, quand bien même la commission des secours serait plus largement dotée, de longs retards continueraient à se produire dans la distribution

1. Arch. Nat., F[15]267. — Les administrateurs ajoutent: « Si la République se refuse à proportionner les fonds qu'elle nous envoie au prix actuel des subsistances et des denrées de toute espèce, *il faut que notre hôpital croule et que nous en ouvrions les portes* ».

des fonds entre les établissements. Rien n'ayant été prévu ni organisé avant la dépossession, les commissaires envoient les subsides, à mesure que se produisent les demandes. Mais naturellement les pétitions, avant de parvenir dans leurs bureaux, doivent passer par les mains des administrations intermédiaires. En outre, avant qu'une solution intervienne, elles sont longuement examinées, étudiées avec le plus grand soin, parfois renvoyées à leurs auteurs, afin qu'ils fournissent des éclaircissements. D'où par conséquent de fort longs délais. Ainsi l'hôpital de Courville ayant réclamé 7.810 livres, le 24 floréal an III, cette somme lui est accordée seulement deux mois plus tard, le 27 thermidor. Ainsi l'hospice de Maintenon, pour obtenir un modeste subside de 2.000 livres, doit attendre du 2 vendémiaire jusqu'au 13 nivôse an III, pendant plus de trois mois (1).

Aussi, quand les fonds attendus sont enfin accordés, ils ne peuvent plus suffire aux besoins, le prix de toutes les marchandises ayant prodigieusement augmenté en quelques semaines, par suite de la dépréciation des assignats (2). Parfois aussi les

1. Arch. Nat., F^{15}251.

2. Arch. Nat. F^{15}253. — *Le procureur général syndic du département de la Lozère au comité des secours publics.* « Citoyens représentants, depuis le moment où les biens des hôpitaux furent séquestrés, tous les hospices de ce département, et notamment celui de la commune de Mende, ont été privés de tout secours. A la vérité, la Commission des secours publics vient de lui accorder une somme de 56.000 livres, mais, outre que cette somme suffira à peine pour payer les dettes, que les administrateurs de cet hospice ont été obligés de contracter

sommes obtenues sont absorbées d'avance par l'arriéré, les administrateurs ayant été contraints d'emprunter pour vivre au jour le jour.

D'ailleurs, bien souvent, même après avoir reçu avis de la commission, les établissements ne parviennent pas à toucher, sans de nouveaux délais, les subsides qui leur sont attribués : quand leur agent se présente chez le receveur des finances, celui-ci n'a pas reçu l'ordre, et refuse de payer. « Toutes les caisses publiques, écrit, en thermidor an III, l'hospice de Tarbes, se ferment hermétiquement, lorsqu'on réclame des fonds pour secourir ces établissements (1). » — « Depuis un mois, déclare celui de Brives, que l'administration centrale du département de la Corrèze nous a donné avis que vous aviez accordé à notre hospice un secours de 10.000 livres, valeur en espèces, nous n'avons cessé d'écrire de tous côtés pour nous procurer cette somme. Le payeur nous a dit n'avoir reçu ni fonds ni ordre ; nous avons écrit trois fois pour savoir si cette somme a été expédiée et nous éprouvons le plus parfait silence de votre part (2). »

---

pour subvenir aux besoins pressants de 80 fortunés, elle ne serait qu'un très faible secours pour cette maison, par suite du grand nombre de pauvres dont elle est surchargée, de la cherté excessive des denrées, et surtout du discrédit des assignats. »

1. Arch. Nat. F[15]254.

2. Arch. Nat. F[15]262. Lallemand, p. 167. — « Nous ignorons, disent en l'an IV des administrateurs de l'hospice de Limoges, les causes de tous les délais que nous éprouvons dans la perception des fonds que vous avez ordonnancés depuis deux mois en faveur de notre hospice, mais nous savons malheureusement qu'ils mettent le comble à la misère qui est en permanence dans cet asile de l'humanité. » F[15]276.

Dans leur détresse, les hôpitaux, laissés sans ressources suffisantes par le gouvernement, se tournent vers les administrations communales ou départementales et, par le tableau de leur pitoyable misère, s'efforcent de leur arracher quelques avances en grains ou quelques secours pécuniaires. Sans doute cette façon de procéder est contraire à la loi. Cependant les communes et les départements se laissent fléchir, et donnent des fonds, estimant que la nécessité de sauver de la mort des centaines de malheureux, prime toute autre considération.

Certains établissements pendant de longs mois ne subsistent que par ce moyen.

A Brest, durant l'an III, plus de mille personnes, recueillies dans les hospices, succomberaient à la faim, si l'administration du département ne leur faisait compter les subsides sollicités en vain du comité des secours (1). A Saint-Quentin, le 8 vendémiaire an IV, le directoire du district juge que le silence de la commission des secours ne laisse pas d'autre parti à prendre, que de demander au receveur des finances une somme de 30.000 livres, mesure peut-être illégale, « mais recommandée et justifiée par la nécessité, qui n'admet point d'ajournement » (2).

A la même époque, les représentants en mission, contemplant de leurs propres yeux la profondeur de la misère, tâchent de préserver de la ruine les maisons d'assistance; ils leur accordent de leur propre autorité les subsides indispensables. Elie Lacoste donne 6 000 livres à l'hôpital d'Uzerche (3), Borel

1. Arch. Nat. F^{15} 251 et 263.
2. Arch. Nat. F^{15} 261.
3. Arch. Nat. F^{15} 251.

la même somme à celui de Pont-de-Veyle (1). Tellier et Richard font verser 100.000 livres à l'administration des orphelins de Lyon (2). Malheureusement les receveurs, faute d'autorisation suffisante, refusent parfois d'acquitter de tels mandats. C'est là ce qui advient en floréal an III, à l'hôpital des Filles de la Charité de Dijon (3).

Les fonds, ainsi attribués aux établissements par des mesures exceptionnelles, constituent souvent le meilleur de leurs ressources. L'hôpital de Rambouillet, en l'an III, touche 12.175 livres, ordonnancées par la commission des secours, et 33.897, « fournies par des caisses particulières en vertu d'arrêtés des autorités constituées et des représentants du peuple en mission » (4). Ce sont aussi de semblables arrêtés qui font uniquement subsister les maisons hospitalières du département du Bas-Rhin (5).

Parfois même, les besoins sont si pressants, que les administrations départementales vont jusqu'à détourner des fonds de leur destination. Ainsi, le

1. Arch. Nat. F[15] 268.
2. Arch. Nat. AF*[II] 41, f° 69 v°.
3. Arch. Nat. F[15] 276.
4. Arch. Nat. F[15] 260. — Ce sont surtout les administrateurs de la commune qui ont secouru l'hôpital de Rambouillet. « Nous avons fait tous nos efforts, écrivent-ils, le 28 prairial an III, au comité de Salut public, pour soutenir cette maison, à raison des avances que nous n'avons cessé de faire de nos propres deniers, pendant près de deux ans, que nous n'avons rien reçu de la République pour son soutien. Aujourd'hui nous sommes épuisés ; nous ne pouvons plus faire le moindre bien, puisque notre trop malheureuse commune n'a plus de pain. » Arch. Nat. AFII 70, dossier 525
5. Arch. Nat. F[15] 254.

22 frimaire an IV, celle de la Corrèze, « considérant que le secrétaire général est dépositaire d'une certaine somme, provenant de l'échange des billets de confiance », autorise ce fonctionnaire à délivrer 18.000 livres à l'hospice de Tulle (1).

Contre ces mesures illégales, que peut faire le gouvernement ? Après avoir dépouillé les établissements, peut-il s'interposer, pour interdire les avances faites par les caisses publiques ? Force lui est de s'incliner, et d'accepter, une fois accomplies, ces opérations irrégulières. Les administrateurs du Haut-Rhin ayant par arrêté contraint le receveur de Colmar à leur fournir sur les fonds de sa caisse 25.841 livres, les commissaires de la Trésorerie demandent au gouvernement de vouloir bien régulariser cette dépense (2). Il est vrai que la décision est accompagnée d'instructions précises, prohibant pour l'avenir cette façon de procéder. Mais qu'importe une telle défense ? Comme le déclare la municipalité de Morlaix, sans doute le bon ordre de la comptabilité nécessite cette interdiction, *mais la faim ne s'ajourne pas*, et l'humanité, aussi bien que le devoir des administrateurs, leur impose l'obligation « de continuer à recourir provisoirement à la caisse du district (3).

II

Non, la faim ne s'ajourne pas ! et malheureusement, c'est la faim qui règne en permanence dans

1. Arch. Nat. F[15] 262.
2. Arch. Nat. F[15] 268 (Lallemand, p. 169).
3. Arch. Nat. F[15] 263 (Lallemand, p. 170).

les établissements hospitaliers. Que peuvent faire, lorsqu'ils manquent de fonds, tout le dévouement, toute l'ingéniosité, toute l'abnégation même des directeurs ? Ils ont beau recourir aux expédients, contracter des emprunts, sacrifier même leur propre fortune, leurs efforts ne parviennent pas à procurer à leurs maisons les approvisonnements indispensables. Aussi la disette sévit-elle toute l'année parmi les malheureux qui y sont retirés. Ils sont venus chercher le repos, l'existence assurée, la certitude du pain quotidien. Ils ont en partie abdiqué leur indépendance, ils ont franchi ces portes, avec l'espoir d'être désormais protégés contre les privations et contre la misère. Et voici que dans cet asile, au lieu de la tranquillité et du bien-être, ils retrouvent la gêne et la pénurie, ils retrouvent la faim qui, dans leurs tristes domiciles, serrait leurs estomacs vides et affaiblissait leurs membres fatigués, la détresse qui étreignait leurs esprits découragés et las. Chaque jour ils éprouvent, en recevant leur maigre portion, l'angoisse de savoir s'ils mangeront demain, et dans cette continuelle désolation, le seul allégement à leur peine est de souffrir en commun.

Certes, la douleur est grande pour les administrateurs de se voir réduits à cette extrémité, mais ils sont bien obligés de mesurer chichement la nourriture, ils sont bien contraints de rationner enfants, vieillards, malades, quand ils craignent, leurs provisions épuisées, de ne pouvoir les renouveler.

A Brest, en brumaire an IV, ils sont forcés de priver les enfants du morceau de pain qu'on leur donnait au déjeuner du matin, de retrancher aux vieillards et aux infirmes le peu de vin qu'on leur allouait

auparavant (1). A Douai, à la même époque, depuis longtemps la quantité de pain a été diminuée, et le 23 brumaire, les distributions de viande sont restreintes à une par semaine. « Ainsi, de réduction en réduction, les hospitalisés sont ramenés à la misère profonde, contre laquelle l'hospice devait leur offrir un asile » (2). A Saint-Quentin, en vendémiaire, tous les aliments menacent de faire défaut à la fois, il n'y a plus le moindre objet de consommation, et les fournisseurs se refusent à faire plus longtemps crédit à un établissement criblé de dettes (3). A Châteauroux, à Rambervillers, les hôpitaux manquent de blé, de vin, d'huile, de chandelle, ils n'ont même plus de médicaments à fournir aux malades (4). A Rambouillet, en vendémiaire, depuis longtemps l'hospice serait dépourvu de lait, si l'économe n'avait acheté à ses frais trois vaches laitières (5). A Limoges, les greniers sont dégarnis et 900 malheureux demandent du pain : que pourrait-on leur donner quand il ne reste de subsistances que pour vingt-quatre heures. A Rouen, chaque matin, les administrateurs se demandent comment ils pourront nourrir, durant la journée, les infortunés entassés dans leur établissement. « Hier, écrivent-il, le 15 nivôse an IV, nous étions sans pain, nous en avons emprunté, aujourd'hui nous avons la cruelle perspective de ne pouvoir, dans deux jours, fournir le bouillon aux mala-

1. Arch. Nat. F[15] 251.
2. Arch. Nat. F[15] 267. (Lallemand, p. 195.)
3. Arch. Nat. F[15] 261.
4. Arch. Nat. F[15] 264 et 276.
5. Arch. Nat. F[15] 275.

des » (1). A l'hospice d'Argenteuil, le 23 vendémiaire, toutes les denrées sont épuisées : si le comité de Salut public n'allouait dès le lendemain 14 quintaux de blé et 2 de riz, ce serait l'atroce famine (2).

Quand, par bonheur, les huches ne sont point vides, le pain est à peine mangeable ; ç'est un aliment dangereux pour la population débilitée qui habite les maisons d'assistance. A Belfort, il est composé d'un mélange « de blé nouveau, de froment, seigle, vesce, orge, pois, parfois de bésillons, sans autres extractions que celle de 30 livres de son ; la farine en est cuite aussitôt que moulue : de là un pain lourd, dont les citoyens en santé peuvent seuls faire usage » (3). A Mézières, en l'an III, tous les indigents de l'hospice, enfants, vieillards, malades, se nourrissent du même pain, et quel pain ! formé « d'un peu de froment, seigle, d'orge et de sarrazin ». Encore n'en reçoivent-ils qu'une demi-livre par jour, à peine de quoi ne pas mourir de faim (4).

Au milieu d'une telle détresse, lorsqu'il subsiste à peine dans les magasins quelques mesures de grains, quel parti reste-il aux administrateurs, sinon d'envoyer les indigents mendier par les rues ? A Digne, au mois de frimaire an III, les pauvres « ne reçoivent de la maison que la soupe, et le restant de la nourriture, ainsi que l'entretien, leur est fourni par les habitants de la ville, chez qui ils vont journelle-

1. Arch. Nat. F^{15} 275.
2. Arch. Nat. AF_{II} 70, dossier 523
3. Arch. nat. F^{15} 255. (Lallemand, p. 194).
4. Arch. nat. F^{15} 261. (Lallemand, pièces justificatives, nº VI).

ment solliciter l'aumône ». Quelle tristesse de voir ainsi « les enfants, les femmes, les vieillards, la plupart infirmes ou aveugles », se traîner douloureusement chez les personnes charitables, pour implorer par d'accablantes supplications « un soulagement qu'ils devraient tranquillement recevoir dans leur hospitalité » (1) !

Mais tous ne peuvent point quitter les salles d'hôpital. « Ceux qui peuvent mendier se répandent dans les villes et dans les campagnes », c'est entendu, mais ceux qui ne sont point assez valides pour sortir, mais les malades, les jeunes enfants, les impotents ? « Comment faire pour les empêcher de succomber à leur malheureux sort ? Parmi tant de fléaux qui nous désolent, s'écrie, en fructidor an III, le directoire du district de Marvejols, un des plus terribles est sans doute le supplice de la faim dévorante, auquel se voient surtout condamnées tant d'innocentes victimes, qui périssent journellement dans les asiles, où la sainte humanité leur avait assuré au moins les secours d'une existence supportable » (2).

A peine nourris, ces infortunés sont, est-il nécessaire de le dire, plus mal habillés encore. Comment les établissements pourraient-ils leur acheter des vêtements, quand ils ne peuvent même pas leur fournir régulièrement une suffisante ration de pain ? Habits, linge, objets de literie, ce est qui hors d'état n'est pas remplacé, ce qui est déchiré n'est pas raccommodé ; et chaque jour accroît l'aspect lamentable de ces hôpitaux, où tout sent l'usure et la vieillerie. Robes ou

1. Arch. nat. F[15] 277. — Voir également les plaintes de la maison de secours de Saint-Chamond : F[15] 464.

2. Arch. nat. F[15] 253.

tuniques, draps ou couvertures, troués et mal rapiécés, souvent même pas rapiécés du tout, se changent peu à peu en loques hideuses (1).

A Rethel, « la lingerie, extraordinairement diminuée par les pansements des blessés, les lits, matelas, couvertures, fatigués par les dysenteries, exigent des réparations aussi coûteuses qu'effrayantes » ; et ces réparations ne se font pas, les marchands refusant de vendre, les ouvriers de travailler, s'ils ne sont immédiatement payés, et payés en bons deniers bien sonnants, et non en mauvais chiffons de papier (2). A Maubeuge, l'on ne voit dans l'hospice que malheureux couverts de haillons : ainsi « l'asile qui doit consoler le pauvre des chances de la fortune, ne présente qu'un séjour triste et désagréable » ; il « ressemble plutôt à un lieu destiné à punir le crime qu'à celui qui doit procurer des consolations » (3). A Saint-Chély, l'hôpital est sans lits, sans meubles, sans linge : pour empêcher les malades et les enfants de périr de froid, l'on est réduit à faire usage de tout : « des draps de lit sont convertis en chemises et en langes, des rideaux en habits d'enfant » (4). A Rouen, enfin, les placards de la lingerie sont plus qu'à moitié vides, et l'on n'y saurait trouver assez d'effets pour changer régulièrement les indigents : ces malheureux demeurent un mois avec la même chemise, couchent six mois dans les mêmes draps. Ce n'est pas cependant que

1. Charenton (Arch. Nat. F[15] 259). — Brest (F[15] 263). — Châteauroux (F[15] 264). — Douai (F[15] 267).

2. Arch. Nat. F[15] 261.

3. Arch. Nat. F[15] 254. (Lallemand. p. 189.)

4. Arch. Nat. F[15] 264.

les rideaux des fenêtres, malgré leur utilité, n'aient été transformés en objets d'habillement, mais ce n'est là qu'un trop faible secours. Et les indigents, revêtus de chemises et de vêtements trop longtemps portés, sont couverts d'une immonde vermine. Malgré tous les efforts, l'on ne peut l'extirper ; chaque jour elle se multiplie, elle croît et pullule avec une effroyable rapidité (1).

A demi nus, maigres et hâves, ces infortunés sont logés dans des bâtiments délabrés, auxquels n'ont pas grand'chose à envier les taudis des gueux les plus misérables. Tous les fonds que reçoivent les administrateurs sont consacrés aux achats de vivres. Plus tard, si l'on peut, on songera à l'entretien et la réparation des locaux. Pour l'instant, la maison se détériore sans que l'on puisse y porter remède (2). Les croisées et les portes ferment mal, les carreaux sont cassés et le vide des châssis est bouché avec du papier jauni ou des planchettes de bois ; le plâtre s'écaille et tombe par places ; les plafonds se lézar-

---

1. Arch. Nat. F^{15}275. — Voyez également les comptes de l'hospice de Rambouillet, an III, an IV. (F^{15}260.) Troisième chapitre : *Vêtements et Couches* : « *Premier article.* — Il n'a pu acheté le linge nécessaire, attendu le manque de fonds pour frayer à cette dépense. — *Deuxième article.* — Il n'a pu être acheté aucun vêtement, à cause du défaut de fonds ».

2. Lorsqu'il est possible de faire quelques réparations, il est curieux de constater la place minime qu'elles tiennent dans le budget de l'établissement. A Rambouillet en l'an III-an IV, sur 100.000 livres environ de dépenses, l'on relève pour l'entretien des locaux : *140 livres* savoir 50 livres pour regarnir d'ardoises le dessus du grand dortoir, et 90 livres pour ramonage des cheminées ; et c'est tout.

dent ; les planchers se pourrissent ; les toitures s'effritent ; les murs, rongés et boursouflés d'humidité, suintent la pauvreté et la misère. Et dans ces tristes logements les meubles les plus indispensables manquent souvent, ayant peu à peu été vendus, pour assurer la subsistance quotidienne des hospitalisés (1). Ah ! les lamentables asiles, qui parfois ne sont même pas à l'abri des eaux de pluie ! les déplorables retraites, où les jours d'orage l'on est contraint, pour empêcher les infiltrations, d'installer sous les combles sceaux, bassines, baquets, tous les récipients disponibles (2).

Beaucoup de ces hôpitaux ressemblent de près ou de loin à celui de Saint-Flour, dont la description nous est parvenue, dans l'état sordide où il se trouvait au premier jour complémentaire de l'an III. « Dans la salle des nourrices, faute d'un plafond, les nourrices et les enfants sont exposés à toute l'intempérie de l'air, cette salle se trouvant placée sous les toits et des ouvertures s'étant pratiquées dans les murs... Dans un grenier, donnant sur le levant, une partie du couvert est menacé d'une ruine prochaine par l'affaissement de deux poutres pourries... Les toits ont besoin de promptes réparations : il y existe depuis longtemps des gouttières... La moitié environ des carreaux de vitres manquent à toutes les fenêtres... Dans la partie extérieure de l'hospice donnant sur le midi, le mur de devant d'un bâtiment servant de charbonnier est prêt de crouler... Le conduit des latrines est crevé dans plusieurs parties et engorgé par les immondices : *aussi répand-il au loin une*

1. Arch. Nat. F[15] 264. *Hospice de Marvejols.*

2. Arch. Nat. F[15] 302. *Hospice de Nemours.* (Lallemand, p. 187.)

odeur infecte qui pénètre jusque dans les appartements... Derrière le jardin, une partie du mur est effondrée sur une longueur de 15 toises et 2 de hauteur... Dans la boulangerie, les contrevents et croisées sont entièrement délabrés et vermoulus... La porte d'entrée de l'hospice est brisée dans plusieurs parties : il y manque des gonds, les verroux sont en mauvais état... A la fontaine, les canaux et conduits sont crevés ; l'on ne se sert que d'eaux ramassées dans des vases de cuivre ou de grès, et, d'après les rapports des médecins, *ces eaux paraissent nuire à la santé des habitants de l'hospice* » (1).

Inutile d'ajouter que, l'argent faisant défaut pour les plus urgentes réparations, il ne faut songer ni à des constructions nouvelles, ni même aux changements de locaux, nécessités par une bonne hygiène. A Maubeuge, « 150 individus de tout âge se trouvent entassés dans un bâtiment très étroit, situé dans le bas de la ville et dépourvu des objets les plus nécessaires dans un semblable établissement : une petite cour est la seule ressource pour faire res-

1. Arch. Nat. F[15]262 : *Visite de l'administrateur du district et des officiers municipaux, assistés de Pierre Merle, maître menuisier, et maître Jean Cussac maçon, en exécution de l'arrêté de l'administration en date du 27 prairial, pour constater les réparations urgentes à l'hôpital de Saint-Flour* (cité en partie par Lallemand, p. 186). — Voir également *Douai* (F[15]267) ; *Gannat* (F[15]277) ; *Quimper* (F[15]265) : « L'hôpital a fait un effort considérable depuis la guerre, il n'a refusé personne, mais cet effort l'a épuisé, l'entretien des bâtiments a été négligé : il faut nécessairement s'en occuper aujourd'hui, à moins d'exposer à une ruine totale l'asile de l'indigence et des infirmités » (21 pluviôse an IV).

pirer les infortunés qu'il renferme ; il ne s'y trouve point de jardin, et l'eau, cet objet indispensable, y manque aussi, ce qui occasionne dans l'hospice une malpropreté et un air infect, qui est très nuisible ». Non loin de cette sombre maison, les administrateurs voient, avec tristesse, un ancien couvent de sœurs grises, qui leur a été accordé pour y transférer leur hospice. « Ce bâtiment présente tous les avantages : il s'y trouve un jardin, une cour spacieuse et une buanderie ; et, ce qu'il y a de plus appréciable, c'est que ces différents locaux sont situés sur les bords de la Sambre, qui baigne les murs du ci-devant couvent ». Vains espoirs et vains regrets ! les fonds manquent : les malheureux indigents doivent continuer à pourrir dans les vieux locaux, insalubres et malsains (1).

III

Même après plus d'un siècle, ce n'est pas sans tristesse qu'en parcourant les documents conservés dans nos archives, on voit peu à peu se préciser aux yeux le sombre et noir tableau de cette déchirante tristesse. Ce n'est point chaque lettre, chaque réclamation, chaque doléance qui, malgré de cruels détails, engendre l'émotion ; c'est l'accumulation même des plaintes, qui s'en venant de toutes les régions de la France, montrent partout la même pénurie, la même misère, la même profondeur de désolation, le même amoncellement de ruines. On a

---

1. Arch. Nat. $F^{15}254$. *Lettre du 11 prairial an III.*

beau vouloir découvrir, dans tous ces témoignages d'un passé douloureux, l'indice de quelque restant de prospérité ; on a beau feuilleter ces nombreux dossiers avec le désir d'y rencontrer, fût-ce même une seule preuve de félicité parmi la peinture de tant de malheurs, ils s'en élève toujours les mêmes lamentations, les mêmes gémissements de deuil.

On est tenté alors d'accuser fortement le législateur qui, dans une heure funeste, écrasé sous le faix de la guerre, vota pour se procurer des ressources d'une heure cette loi du 23 messidor. Et cependant si, par un volontaire effort d'impartialité, l'on parvient à s'arracher à l'impression causée par ces désolantes recherches, pour s'attacher à préciser le rôle joué dans la crise hospitalière par la mainmise de l'Etat sur le domaine des établissements charitables, ne peut-on pas se demander si, laissées en possession de leur patrimoine, ces maisons n'eussent point éprouvé une aussi considérable détresse ?

Sans doute, la confiscation, de leurs biens a rendu leur débâcle immédiate ; elle a précipité la crise qui se serait produite lentement par une diminution progressive et incessante de tous les revenus, *mais qui de toutes façons n'aurait pu être évitée*. En quoi consiste, en effet, la fortune hospitalière, en 1793, après la disparition des ressources tirées des privilèges conférés par l'ancien régime, après la suppression des octrois, des dîmes, des droits seigneuriaux ? En rentes sur l'Etat, les villes, les particuliers, en loyers de maisons, de propriétés rurales, de forêts. Certainement l'une de ces ressources fût demeurée intacte : les produits en nature que les administrations pouvaient tirer de terrains, directe-

ment exploités par elles, n'eussent pas été atteints, non plus que les redevances en grains ou en denrées payées par les fermiers. Mais que fussent devenus les loyers des demeures urbaines, les fermages payés en monnaie, les arrérages des titres de rentes ? Ils eussent suivi les assignats dans leur chute, et de mois en mois ils se fussent effondrés, au point d'être finalement réduits à rien ou presque rien, quelques chiffons de papier salis et sans valeur.

Sans doute, pourrait-on objecter, envers les locataires garantis par les baux de longue durée, envers les débiteurs de rentes, les administrations se fussent trouvées désarmées, elles eussent assisté impuissantes à leur propre ruine. Mais, pour un grand nombre de leurs biens, libérées de toute sujétion, n'eussent-elles pu, en réduisant la durée des engagements, en ne stipulant que pour des périodes fort courtes, augmenter le prix de leurs loyers, en proportion de la baisse du papier-monnaie, et, par là, sauvegarder une partie de leurs revenus ? Certainement, non ! Nul contrat, fût-il conclu pour quelques jours, n'eût permis de remonter assez rapidement la pente, au long de laquelle tombaient avec une vitesse vertigineuse les assignats, entraînant avec eux le précipice, non seulement le crédit de l'Etat, mais toute la fortune nationale.

Pour combler en effet le gouffre sans fond creusé par la guerre, le gouvernement était contraint de multiplier les émissions. Déjà, pendant le premier semestre de 1793, la lutte contre l'étranger absorbait chaque mois 150 millions, durant le second semestre elle en engloutissait 300. Pour frayer à d'aussi formidables dépenses, l'Etat jetait sans cesse dans

la circulation de nouveaux monceaux d'assignats. En juin 1793, il en avait déjà émis 4.320 millions ; le 27 septembre il en crée 2 milliards en une seule fois, le 19 juin 1794, 1.400 millions. Naturellement, ces énormes émissions, ne reposant sur aucun gage réel, amènent à leur suite une inévitable dépréciation, malgré les efforts tentés par le gouvernement, durant la période terroriste, pour en soutenir la valeur par la menace des peines révolutionnaires. Après le 9 thermidor, le cours forcé se trouve supprimé, la chute s'accélère : elle oblige l'Etat à accroître encore les émissions, et ces nouvelles émissions, s'élevant en l'an III jusqu'à 2 milliards par mois, précipitent encore l'effondrement, si bien que ces deux causes étroitement unies poussent à l'abîme les finances de la République. En fructidor an III, l'assignat perd 66 o/o de sa valeur, en frimaire 78, en nivôse an III, 81 o/o. Au mois de ventôse, le louis d'or vaut en assignats 205 francs, en prairial 400, en floréal 1000 ; en vendémiaire an IV, 1700. Et cet écrasement formidabledu papier-monnaie se continue avec une vitesse sans cesse accrue durant les premiers temps du Directoire (1).

En conséquence, le prix de toute marchandise, de toute denrée, monte journellement, et malheureusement il s'élève plus rapidement encore que ne s'affaissent les assignats. Il s'accroît sans cesse par la ruine des industries et du commerce, qui raréfie sur le marché les objets de première nécessité : étoffe, linge,

1. Taine. *La Révolution*, t. III, livre IV, ch. II. — Schmitt. *Paris pendant la Révolution*, t. II.

cuir, sucre, savon, huile, chandelle. Il augmente par suite de la disette factice créée par les besoins des armées, qui contraignent le gouvernement à drainer violemment vers les corps de troupe toutes les choses nécessaires à leur entretien. Les denrées les plus essentielles, viande, beurre, œufs, il devient difficile de se les procurer, et même le blé, l'aliment essentiel, vient à manquer.

Ce n'est pas que la production ne soit telle en 1793 et 1794 qu'elle ne puisse suffire à la consommation, à toute la consommation. Mais le cultivateur, obligé durant la terreur de porter ses produits au marché et de vendre aux prix du maximum, cache ses grains, se refusant à les céder contre du papier, et ne les donnant sous main, qu'en échange de beaux écus bien sonnants. Et quand, après le 9 thermidor, les transactions redeviennent libres, s'il recommence à vendre ouvertement, c'est à des prix d'autant plus exorbitants, que les réquisitions légales et les impôts en nature, en le démunissant d'une moitié de sa récolte, lui permettent de tenir haut ses prétentions et lui donnent à cœur de trouver sur l'acheteur d'amples dédommagements.

Au milieu d'une situation économique aussi déplorable, les établissements hospitaliers, laissés en possession de leur patrimoine, fussent-ils parvenus à échapper à la crise? Il est difficile de le supposer. Leurs revenus se seraient effondrés avec les assignats. Ils auraient été entraînés à la ruine, en compagnie de tous les créanciers publics et privés. Leur détresse aurait été d'autant plus complète, que les administrations, pour simplifier le plus possible leur gestion domaniale, avaient coutume de louer leurs biens

pour d'assez longues durées. Payées avec une monnaie avilie et dépréciée, eussent-elles pu suffire avec de telles ressources à leurs écrasantes dépenses ? Se fussent-elles procuré un revenu de beaucoup supérieur aux 100.000.000 que l'Etat leur accorde en l'an III. Cela est peu croyable. Et, si leurs fonds n'avaient pas été plus considérables, se fussent-elles plus facilement procuré les denrées de première nécessité ?

Songez qu'en prairial an III, l'hospice de Magnat achète depuis plusieurs mois le blé 400, 500 et 600 francs le quintal ; la viande, 4 francs la livre ; le vin 800 francs la barrique (1). Songez que partout la progression des prix est formidable. Dans le Cantal, au début de l'an IV, le quintal de seigle coûte 1.300 francs. A Rambouillet, l'hôpital paye en fructidor an III, 17 livres de beurre 286 francs, et en vendémiaire an IV, 568, en brumaire, 23 livres 1.186, en frimaire, 17 livres 1.495. En fructidor, les œufs lui coûtent 148 francs le cent, 192 en vendémiaire, 370 en brumaire, 438 en frimaire, 472 en nivôse. La livre de viande lui revient en fructidor à 7 et 8 francs, à 10 et 12 en vendémiaire, à 15 et 25 en brumaire, à 25 et 35 en frimaire, à 50 et 60 en nivôse (2). A la même époque, à Rethel, elle ne se vend pas moins de 80 francs (3). Avec de telles dépenses, il n'y a pas un établissement qui ne dût, de toute façon, plier sous le faix. Cependant elles continuent de croître encore, et dans le premier trimestre de l'an IV, nous voyons l'hospice de Saint-Flour,

1. Arch. Nat. F^{15} 260.
2. Arch. Nat. F^{15} 260.
3. Arch. Nat. F^{15} 261.

de plus en plus obéré de dettes, dépenser, pour nourrir 273 personnes, 26.000 francs pour l'achat du beurre, 270.930 pour celui de la viande, 54.745 pour celui du vin, et 2.864.000 pour celui du blé et du seigle (1).

Quelle que fût l'ingéniosité des administrateurs, il est impossible de croire qu'ils eussent pu maintenir leur revenu au niveau de telles dépenses. Même s'ils avaient réussi à se délier de contrats anciens devenus par trop onéreux, ils ne seraient jamais parvenus à suivre dans leurs recettes une progression ascendante aussi rapide que celle de leurs dépenses. Sans doute, dira-t-on, ils eussent pu, dans tous leurs contrats nouveaux, se prémunir contre la dépréciation des assignats, en exigeant leur paiement en numéraire métallique. Insuffisante tentative! L'argent étant rare, une partie de leurs biens n'eût pas été louée : d'où pour eux perte complète. D'autre part, il est à présumer que l'Etat n'eût pas, sans intervenir, laissé des administrations publiques précipiter par leurs opérations la chute de son propre crédit.

Ainsi, il paraît certain que de toutes façons la crise des établissements hospitaliers était inévitable. La loi du 23 messidor est loin d'en être la seule cause, elle est même loin d'en être la cause la plus active. Sans doute elle l'a précipitée, elle l'a rendue immédiate ; elle l'a même aggravée par les irrégularités et les lenteurs qui se sont produites dans les distributions de fonds faites par l'Etat. Mais elle n'a pu, à elle seule, créer une situation qui était

---

1. Arch. Nat. F[15] 262.

fatale. Il ne faut donc pas faire remonter à celui qui proposa à la Convention, et fit voter par elle l'aliénation du patrimoine des pauvres, la responsabilité de la détresse des maisons hospitalières. La cause la plus certaine de leur misère, comme de toute la misère publique, ce fut la guerre, et tout le funeste cortège qu'elle traîna après elle, l'émission illimitée des assignats et l'augmentation du prix de toutes les marchandises. Cet ensemble de circonstances eût de toutes façons produit les mêmes déplorables effets : c'est à elles qu'il faut imputer les malheurs des établissements hospitaliers, beaucoup plus qu'à la loi du 23 messidor.

IV

Cette détresse des maisons d'assistance n'est d'ailleurs qu'un aspect de la misère générale, qui depuis les premiers mois de la Révolution désole le pays, et qui, en 1793, en 1794, en 1795, s'accroît presque journellement, comme lève au soleil, sur une terre en friche, un champ de ronces et d'orties. Elle se développe lentement, mais sûrement, comme par l'effet d'une loi inexorable et fatale, au milieu du bouleversement économique, que traîne à sa suite le bouleversement politique, augmentant dans une effroyable proportion le nombre des indigents, et diminuant en même temps pour eux les moyens d'assurer leur subsistance.

Le chiffre est en effet considérable des commerçants et des industriels qui se voient contraints de renoncer à leurs entreprises, et considérable aussi

celui des ouvriers qui, n'ayant d'autre ressource que leurs bras, sont privés de toute occupation et de tout salaire. « On sent, dit un représentant en mission, que les riches font peu travailler l'artisan en ce moment » (1). Comment le pourraient-ils? Déjà, en 1790, le départ des étrangers opulents, l'émigration de la noblesse, ont ruiné les métiers de luxe, ceux qui trouvaient leur meilleure clientèle dans l'aristocratie. Voici maintenant le grand commerce continental désemparé par la guerre contre l'Europe coalisée, voici le commerce maritime paralysé par la lutte contre l'Angleterre et le blocus de nos ports. C'en est fait de la prospérité de Marseille, de Nantes, de Bordeaux, et, avec l'écroulement des grandes maisons, c'en est fait aussi du travail de milliers d'ouvriers.

Mais ce n'est pas seulement le grand commerce international qui se trouve arrêté. Sans parler des villes rebelles, comme Lyon, où les manufacturiers, ayant pris part à l'insurrection fédéraliste, sont proscrits ou massacrés, c'est dans la France tout entière que les entreprises commerciales et industrielles, même les plus modestes, ont à souffrir, non des événements politiques, mais du système économique du gouvernement. Quand, pour mettre fin à la hausse constante de tous les prix, la Convention fixe un maximum que ne pourront dépasser la plupart des marchandises ou denrées, sans doute elle entrave pour un temps le mouvement ascendant de toutes les valeurs, mais elle ralentit la production et prépare pour une époque peu éloignée l'engourdisse-

---

1. *Recueil des actes du comité du Salut Public*, t. VI, p. 302.

ment du commerce et de l'industrie. Lorsque la boutique sera vide, lorsque les approvisionnements seront écoulés, le marchand insuffisamment rentré dans ses avances, ayant perdu la moitié ou les deux tiers de son prix d'achat, manquera de fonds pour garnir à nouveau son magasin, et, malgré lui, sera bien obligé de laisser languir ses affaires.

Et quand, après la détente du régime terroriste, le maximum sera supprimé, il sera impossible aux entreprises de reprendre une nouvelle vigueur. La prospérité économique ne peut exister sans la confiance en l'avenir, et quel producteur, quel commerçant serait maintenant assez audacieux pour accroître le chiffre de ses affaires, pour étendre sur un temps un peu vaste le champ de ses opérations, quand la dépréciation de la monnaie fausse tous les calculs et paralyse les actes les plus simples de la vie économique. Ainsi que le dit fort justement M. Taine, quel possesseur de matières premières ou de matières ouvrées osera faire ses livraisons comme à l'ordinaire, et accorder à ses clients le crédit indispensable de trois mois? Quel gros industriel voudra fabriquer, quel gros commerçant voudra expédier, quel propriétaire riche ou aisé voudra bâtir, dessécher, endiguer, assainir, réparer ou même entretenir, avec la certitude fondée de ne rentrer que tard et à moitié dans ses avances, avec la certitude croissante de n'y pas rentrer du tout ? » (1).

Est-il étonnant, au milieu de cette torpeur de toutes les affaires, que des milliers d'ouvriers soient jetés sur le pavé, leurs bras devenus inutiles ne pou-

1. Taine, *La Révolution*, t. III, livre IV, chap. II, § 2.

vant désormais leur servir de gagne-pain? A Lyon, l'on compte plus de 30.000 malheureux sans ouvrage (1). A Lille, ruinée par le siège, il y a de 28.000 à 30.000 pauvres (2). A Nantes, « depuis l'anéantissement du commerce, tous les journaliers, tous les artisans, restent sans moyens » ; ils sont ainsi près de 40.000 privés de ressources (3). Même situation à Amiens, où se fait cruellement sentir « le défaut de travail causé par la stagnation des diverses manufactures » (4) : dans les rues de la ville on rencontre plus de 1.500 mendiants (5). Même situation à Cambrai, qui se trouve « presque sans commerce, sans manufactures, sans ateliers » : sur une population de 17.000 habitants, l'on y voit plus de 6.000 personnes absolument nécessiteuses (6). Dans une petite cité comme Nogent-le-Rotrou, il n'existe pas moins de 4.000 à 5.000 individus dans la misère, « ouvriers sans ouvrage que la cessation des fabriques de ce pays a mis dans cette position malheureuse » (7). Enfin, dans des bourgs ruraux comme la Souterraine, il y a jusqu'à 300 indigents, absolument privés de tout, tandis que le surplus des 4.000 habitants demeure dans la gêne, que le peuple et les artisans restent « vraiment malaisés et même pauvres » (8).

---

1. *Moniteur*, t. XV, p. 353.
2. *Recueil des Actes du comité de Salut public*, t. I, p. 113.
3. Arch. Nat. AFII 73, n° 544.
4. Arch. Nat. AFII 74, n° 552.
5. *Recueil des Actes du comité de Salut public*, t. VI, p. 301. — Lettre de Dumont, en mission dans la Somme.
6. Arch. Nat., AFII 74, n° 549.
7. *Recueil des Actes du comité de Salut Public*, t. XI, p. 76.
8. Arch. Nat. F[15] 251 (Lallemand, pièces justificatives, n° III).

Cependant, pendant que le nombre des miséreux monte sans cesse, comme les flots de la mer à l'heure de la marée, les marchandises deviennent rares, conséquence naturelle du ralentissement de la vie économique. Ainsi la classe pauvre, tandis qu'elle voit tarir ses ressources avec la disparition des salaires, voit aussi diminuer la quantité des denrées indispensables à ses premiers besoins. Tant que dure le maximum, en effet, d'une façon générale les prix ne peuvent hausser, mais les produits se cachent. La viande, le blé, les œufs, tous les aliments nécessaires à l'entretien de la vie humaine, le paysan les dissimule, pour les vendre en cachette, au taux qu'il peut librement fixer, et l'armée révolutionnaire elle-même ne parvient pas toujours à le contraindre à les porter au marché.

Et quand, après thermidor, se relâche le ressort violemment tendu du gouvernement révolutionnaire, quand se desserre l'étau qui écrasait l'activité économique, quand les transactions redeviennent libres, sans doute le cultivateur reprend confiance, recommence à produire, à vendre ouvertement ses denrées. Sans doute, la quantité des produits reste assez abondante pour suffire à tous les besoins, malgré que le paiement en nature de l'impôt et les réquisitions en drainent une bonne moitié. Mais les prix augmentent d'une manière prodigieuse, par suite de la dépréciation des assignats ; et ils augmentent aussi parce que le producteur veut se rattraper de ce qu'il a dû céder à un moindre coût à l'Etat ou aux villes.

Comme il est impossible que les ouvriers, même quand ils peuvent se procurer du travail, obtiennent

un accroissement semblable dans leurs salaires, c'est pour tous les malheureux, qu'ils aient ou non une occupation, qu'ils aient ou non en main quelques misérables paquets d'assignats, la plus épouvantable détresse. Que peuvent faire, alors que le pain coûte 15 et 16 francs la livre, des Travailleurs, qui, comme ceux attachés à la machine de Marly, gagnent 5 livres 12 sous par jour (1) ? Que peuvent-ils devenir, même dans les métiers favorisés où ils sont payés 10 à 12 livres ? Et cette situation déplorable n'est pas seulement celle des ouvriers, qui vivent au jour le jour. Elle est la même pour les employés qui, semblables à ceux du département de Seine-et-Oise, ne peuvent avec leurs appointements subsister douze jours sur trente, ne parviennent même pas pendant l'hiver à acheter une voie de bois (2). Elle est la même pour les petits rentiers, dont les revenus sont payés au pair, comme à l'époque où le pain valait 3 sous la livre (3). Elle est la même en un mot, ainsi que le dit fort bien la municipalité de Grenoble, pour tous ceux qui ne sont pas propriétaires d'immeubles ruraux (4).

Aussi, dès la fin de 1792, ces diverses classes de la population sont-elles réduites à la disette, soit par la rareté, soit par le haut prix de toutes les denrées. Le 20 novembre, à Dieppe, il n'y a pas sur le marché le quart des grains nécessaires à la subsistance de la population. « Une multitude de mères de

1. Arch. Nat. AFII 70, n° 524.
2. Arch. Nat. AFII 70, n° 524.
3. Arch. Nat. AFII 70, n° 523.
4. Arch. Nat. AFII 72, n° 537.

famille, écrit le commissaire de la Convention, désolées de ne pouvoir se procurer du blé avec de la monnaie, nous ont conjurés de leur donner du pain (1). » Dans le Lot et la Dordogne, disent, le 26 mars 1793, Jean Bon-Saint-André et Lacoste, le pauvre n'a pas de pain (2). Mêmes plaintes à Castres, le 19 avril : « Le peuple demande du pain et il en demande avec le sentiment profond du besoin (3). » Mêmes plaintes le 25 avril à Valognes, où « les subsistances sont au-dessus des facultés des pauvres citoyens » (4). Mêmes plaintes, le 13 août, à Aumale, où des hommes, des femmes, des enfants n'ont rien mangé depuis vingt-quatre heures (5). A Amiens, le 14 août, le peuple meurt de faim ; à Rouen, le 23, il n'y a pas même de subsistances pour une semaine ; à Elbeuf, le 8 septembre, la halle se trouve à peu près vide et « présente le plus affligeant spectable, celui d'un peuple, venu pour acheter le blé nécessaire à sa subsistance et qui n'en voit que treize sacs, dans un marché où il y en avait ordinairement trois ou quatre cents » (6).

Cette misère déjà si atroce, ne fait que s'accroître encore en l'an II et surtout en l'an III. « Le peuple souffre écrit de Bordeaux le représentant Tallien. Dans beaucoup de communes des citoyens sont réduits à un quart de livre de mauvais pain par jour » (7).

1. *Recueil des actes du comité de Salut Public*, t. I, p. 253.
2. *Id.*, t. II, p. 534.
3, *Id.*, t. III, p. 350.
4. *Id.*, t. III, p. 453.
5. *Id.*, t. V, p. 539.
6. *Id.*, t. V, p. 549 ; t. VI, p. 78 ; t VI, p. 362.
7. *Id.*, t. XI, p. 129.

Dans le district de Cadillac, déclare-t-il, peu de temps après à la Convention, règne la disette la plus absolue : les campagnes se disputent l'herbe des champs. J'ai mangé du pain fait avec du chiendent » (1). Dans l'Indre, les subsistances manquent pour tous les pauvres gens. Dans plusieurs communes, des familles entières sont réduites à la cruelle nécessité de manger du gland et du son » (2). A Libremont, de malheureux ouvriers périssent de misère et de faim, à la porte des marchands et des cultivateurs, qui ne veulent rien vendre que pour du numéraire (3).

Dans les derniers mois de l'an III, surtout vers l'approche de la moisson, la détresse et le désespoir atteignent à leur paroxysme. A Joigny, ce ne sont que gémissements et cris de douleur : les travaux de la campagne sont près de cesser, tant est grande la lassitude de la population ; les pères de famille n'ont pas de pain à donner à leurs enfants ; le 3 messidor, 40 citoyens se trouvent sans nourriture depuis deux jours, d'autres sont morts d'inanition (4). A Sens, le dénuement est absolu, le prix des subsistances « excédant de beaucoup les moyens des citoyens pauvres ou d'une fortune médiocre » (5). Même pénurie à Grenoble, pour la classe malaisée, « qui comprend presque les trois quarts de la population ». « La misère est à son comble, le désespoir est peint sur toutes les figures (6). A Caen, on voit

1. *Moniteur*, t. XIX, p. 691, 22 ventôse an II.
2. *Recueil des Actes*, t. XI. p. 197.
3. *Recueil des Actes*, t. XI. p. 468.
4. Arch. Nat. AFII 72, n° 532.
5. Arch. Nat. AFII 72, n° 532.
6. Arch. Nat. AFII 72, n° 537.

sur tous les visages les traces produites par la famine : « le peuple vit de son et de sang de bœuf ». Dans plusieurs communes des environs, la population indigente s'attaque aux pois verts, aux pois à chevaux, aux fèves, aux orges hâtives, aux seigles. « Les mères, leurs enfants cherchent dans ces productions une subsistance qu'ils ne peuvent trouver ailleurs ». Encore sont-ce seulement les plus audacieux, qui font ces tentatives sur les propriétés d'autrui. « Les âmes timides et délicates périssent dans leur chaumière : une grande partie des hommes, dont les bras sont si nécessaires à l'agriculture, reste dans une inaction forcée faute de nourriture... Tous les légumes des jardins sont déjà consommés. Les meubles, l'aisance de cette classe indigente sont devenus la proie des cultivateurs égoïstes : elle n'a plus rien à vendre ; rien par conséquent à employer pour se procurer un peu de pain » (1). La misère n'est pas moindre à Paimbœuf : tous les jours, les habitants, « ne pouvant rien retirer de leurs salaires en assignats, sont forcés de conduire leurs meubles au marché, pour les échanger à la plus faible estimation. Le pauvre parle d'y porter son lit ; le rentier appauvri va y offrir un coin de son domaine. L'indigente mère de famille écarte pour un moment ses enfants, et cherche, en pleurant, dans les restes de son ménage, quelque chose qui puisse encore flatter le vendeur et lui procurer quelques épis » (2). A Villedieu, les pauvres gens s'en vont dans les communes environnantes, à six et huit lieues, implorer des aliments : c'est à

1. Arch. Nat. AFII 73, n° 541.
2. Arch. Nat. AFII 73, n° 544.

peine s'ils obtiennent quelques denrées « avec leurs hardes, avec leurs meubles, qu'ils donnent en échange à l'avide cultivateur, qui les verrait sans pitié expirer de faim, s'ils n'avaient à lui offrir que des assignats » (1).

Faute de pain, ces infortunés sont encore heureux, quand ils peuvent ramasser dans les bois des champignons, des baies, des fruits sauvages. En bien des endroits, ils sont réduits à dévorer des herbes bouillies. C'est ainsi qu'ils se nourrissent à Sées, quand ne leur suffisent point les rognures de pain qu'ils vont mendier de côté et d'autres dans les campagnes (2). C'est ainsi qu'ils se nourrissent à Brionne, à Mortagne, à Laigle, à Gournay, à Boulogne (3). A Dieppe, « des familles s'arrachent le sang des animaux qu'on égorge : elles le font cuire et il devient ainsi la nourriture de leurs enfants ; des individus s'en vont même disputer dans les champs la pâture des corbeaux ; ils coupent des morceaux de chevaux ou d'autres animaux morts, et se partagent ensuite ces restes dégoûtants » (4).

Voilà quelle est, à la fin de l'an III, la détresse dans toute la France. Il semble que rien ne puisse dépasser les sombres horreurs de ce tableau. Et pourtant, dans les communes avoisinant Paris, la misère, qui enserre de ses puissantes tenailles la classe indigente, meurtrie, broyée, sans force ni résistance, est plus affreuse encore, et, s'il est possible, plus acharnée à leur souffrance : ainsi, de degré en degré, les

1. Arch. Nat. AFII 73, n° 544.
2. Arch. Nat., AFII 73, n° 545.
3. Arch. Nat. AFII 73, n° 543, 545, 546; AFII 74, n° 551.
4. Arch. Nat. AFII 73, n° 546.

malheureux roulent jusqu'au plus profond abîme de la désolation. A Charenton, Aubervilliers, Romainville, Vincennes, Corbeil, Livry, Pontoise, toutes les subsistances manquent à la fois, et dans ces infortunées communes, qui produisent peu de blé, les habitants ne savent de quel côté se tourner, pour découvrir un morceau de pain qui ne leur soit vendu à des prix exorbitants. A Luzarches, en messidor « depuis longtemps, tous, jusqu'aux enfants, crient la faim ». A Ivry « 50 familles vivent d'herbages et deviennent de jour en jour plus incapables de soutenir le poids du travail ». Tous les jours, les enfants des indigents « nus et faibles, réclament pendant plusieurs heures une bouchée de pain à la même porte, et le plus souvent n'obtiennent rien », parce que toutes les récoltes sont épuisées. A Ecouen, à la même époque, depuis longtemps les malheureux « ne vivent que de son ». Une telle nourriture n'étant point faite pour des estomacs humains, ils se trouvent malades et débilités : « la plupart sont des squelettes, ont des jambes enflées, ne peuvent plus travailler ». A Saint-Denis, faute de nourriture, des femmes, des mères de famille, des nourrices, sont trouvées chez elles « sans connaissance ni aucun signe de vie » ; plusieurs meurent avec leurs enfants à la mamelle. A Saint-Germain, au début de brumaire an IV, les ouvriers « sont réduits depuis longtemps à ne vivre que de pommes de terre : encore le prix de ce comestible est-il si exorbitant que bientôt ils ne pourront plus y atteindre ». Quant aux mendiants, malheureusement trop nombreux « ils périssent de misère et de faim ». On ne voit dans les rues « que spectres chancelants », on n'entend « que

les accents douloureux arrachés par la faim dévorante ou les cris poussés par la rage ». Livrés aux derniers excès du malheur, presque tous appellent la mort comme un bienfait. « Le cadavre d'un père de famille, trouvé dans un champ, la bouche encore remplie d'herbe qu'il s'était efforcé de brouter, indigne, exaspère, et soulève l'âme des malheureux qu'un pareil sort attend ». Devant une telle détresse, quelle ressource dernière reste-t-il aux pauvres gens, sinon de s'enfuir loin des lieux où la vie est si difficile, où la mort les guette sans cesse. C'est ce que font les tristes habitants de Vaugirard ; ils abandonnent leurs foyers, après avoir vendu tout ce qu'ils possédaient. « Tourmentés depuis plus de six mois par la faim et la privation des choses les plus nécessaires à la vie à cause de leur cherté excessive, tous désertent et vont chercher à Paris ou dans d'autres départements un domicile et du pain ». Déjà, le 13 thermidor an III, plus de mille malheureux, « dont les travaux sont abandonnés et les logements sont fermés, ont quitté la commune » (1).

V

Au milieu d'aussi déplorables circonstances, étant données la multiplication des indigents et la cherté croissante de toutes marchandises, ne peut-on demander de quelle efficacité, pour venir en aide à la foule débordante des malheureux, serait, même s'il était

1. Arch. Nat. AFII 70, nos 517 à 526.

complètement organisé dans la pratique, le système d'assistance à domicile, décrété par la Convention? Des secours aux familles nombreuses qui ne pourraient dépasser quatre-vingts livres par enfant, des secours aux nourriciers des enfants abandonnés, qui ne s'élèveraient pas au-dessus de cette même somme, des secours aux vieillards qui ne pourraient excéder, selon le cas, cent vingt ou cent soixante livres, des secours aux mères veuves qui resteraient inférieurs à cent vingt livres; enfin pour les pauvres valides des travaux de terrassement pendant la période de morte-saison agricole !.

Mais quatre-vingts, cent vingt, cent soixante livres, payées en l'an III à quelques milliers de malheureux, alors que les indigents deviennent innombrables, alors que les assignats sont réduits à l'état de chiffons sans valeur, c'est un peu de sable qu'un enfant jetterait dans la mer pour tarir l'immensité de sa masse liquide. Supposez un instant qu'un brusque cataclysme s'abatte demain sur notre société, que par la faillite de l'industrie et du commerce le chiffre des ouvriers sans travail soit brusquement triplé et le prix de tous les produits accru de dix fois, de vingt fois son montant actuel, demandez-vous alors de quel effet seraient, pour conjurer la famine et la mortalité qui ravageraient alors la classe indigente, les divers secours distribués actuellement par les bureaux de bienfaisance, ou même les secours de 360 francs par an donnés à Paris aux vieillards et aux infirmes par application de la loi sur l'assistance obligatoire. Ce serait, n'en doutons point, une goutte d'eau jetée dans un fleuve.

Eh bien! cette malheureuse hypothèse se trou-

vait réalisée, et fort au delà, en l'an III et en l'an IV. Les secours, votés par le législateur, et calculés sur le nécessaire le plus strict dans des périodes normales, se trouvaient être à peine, je ne dis pas de quoi vivre, mais de quoi ne pas mourir de faim pendant une décade, pendant deux tout au plus. En outre, pour comble de détresse, ces insuffisants secours étaient, nous le savons, fort loin d'être distribués d'une façon régulière et complète. Si la loi du 22 floréal était à peu près exactement appliquée, celle du 28 juin l'était à peine, celle du 24 vendémiaire, qui eût été, dans les circonstances présentes, la plus utile, ne l'était pas du tout.

Aussi n'a-t-on pas de peine à concevoir quelle devait être, au milieu de la misère générale, la situation de ces catégories d'indigents, qu'entre tous les pouvoirs publics se sont, de tout temps, particulièrement efforcés de secourir, les enfants et les vieillards. Les jeunes orphelins, les jeunes abandonnés, la Convention les a solennellement adoptés ; elle les a baptisés du beau nom d'enfants de la patrie (1). Conformément aux idées dominantes, ils sont placés en nourrice chez des familles rurales. Les femmes qui en sont chargées doivent recevoir une rémunération fixée par les administrations départementales, dans les limites déterminées par le législateur. Mais ce salaire se trouve partout insuffisant pour pourvoir aux besoins de ces enfants, et récompenser en même temps de leurs soins les mères nourricières. Aussi voit-on sans cesse les auto-

---

1. Décret du 4 juillet 1793. — Procès-verbaux, t. XV, p. 121.

rités locales porter à la commission des secours les doléances de ces malheureuses femmes, incapables de subvenir à l'entretien des pupilles de la nation.

Ce n'est pas cependant que le gouvernement se refuse à augmenter, dans la limite du possible, les sommes payées aux nourrices, mais ces augmentations même restent encore trop peu de choses dans les tristes circonstances où se débattent les indigents.

Ainsi, après la loi du 28 juin, le district de la Réole qui a toujours donné 10 à 12 livres par mois, fait observer que si l'on ramène ce salaire à 80 livres par an, il sera fort à craindre que les nourrices ne rapportent les enfants dans les hospices. Aussitôt la commission des secours et le comité de Salut public s'ingénient à concilier l'observation de la loi avec les exigences pratiques. Les citoyens qui, « librement et par choix », ont recueilli de jeunes abandonnés, soit par bienfaisance, soit pour leur utilité personnelle, ne recevront que 80 livres. Ceux qui sont chargés « d'orphelins faibles, malades, estropiés ou inhabiles au travail » pourront toucher des indemnités plus fortes, sans toutefois qu'elles puissent excéder 140 livres (1).

Souvent d'ailleurs, c'est de leur propre autorité que les départements augmentent le taux de la rémunération. Celui de la Creuse, constatant l'impossibilité où sont les nourrices de garder, nourrir et habiller les enfants de la patrie avec un faible salaire de 7 livres par mois, porte cette somme à 12 livres, et le comité des secours accepte cette décision (2). Le

1. Arch. Nat. AFII 81.
2. Arch. Nat. F^{15} 251.

directoire du district de Bergerac, élève, le 27 germinal an III, de 10 à 12 livres la rétribution mensuelle (1). Le 29 pluviôse, les nourricières des enfants abandonnés de Mont-Didier, qui ne reçoivent encore que 40 livres par an, réclament un surplus de quinze sous par jour (2).

Ainsi, en l'an, III se multiplient les demandes d'augmentation et les arrêtés des autorités locales, prenant d'ailleurs bien souvent les formes les plus ingénieuses, pour obtenir du gouvernement l'acceptation des propositions faites, ou la ratification des mesures arrêtées. Le 5 frimaire, l'agence de secours de La Flèche sollicite du district une amélioration du sort des nourrices, qui ne touchent encore que dix livres. « La plupart d'entre elles, dit-il, réclament contre la modicité de cette rétribution. Mais l'attachement et la pitié si naturelle pour l'enfance les portent volontiers à ne pas insister sur cette difficulté pour les orphelins qui ont été précédemment confiés à leurs soins. » Mais elles refusent de se charger à l'avenir des nouveau-nés, attendu le renchérissement de toutes les denrées. L'agence demande la faculté de délivrer un trousseau en nature « tant aux mères qui allaiteront leurs enfants qu'aux nourrices étrangères ». Elle insiste pour être autorisée, soit à augmenter leur salaire, soit « à pourvoir de la manière la plus économique à l'entretien des orphelins » en outre du traitement mensuel qui restera fixé au même taux. « La loi du 28 juin 1793, n'ayant parlé que de pension et ne s'étant point expliquée sur l'en-

---

1. Arch. Nat. F^{15} 259.
2. Arch. Nat. AF_{II}^{*} 41. f° 72 v°.

tretien, il semblerait qu'on aurait eu l'intention de s'en rapporter sur ce dernier objet à la prudence des administrateurs. » Le 6 pluviôse, le directoire du district de La Flèche, « considérant que la commission des secours a été consultée, qu'il lui a été adressé à deux reprises copie de la pétition de l'agence de secours de La Flèche *et que la commission n'a pas répondu* », arrête d'élever la pension à 18 livres par mois, et de donner à chaque indigente « un trousseau en nature, composé de 6 chemises, 6 couches, 6 béguins, 12 langes, 2 brassières, 1 couverture et 3 mouchoirs de col » (1).

Mais que peuvent ces trop faibles augmentations? que peuvent le dévouement et l'ingéniosité des administrations locales? Les salaires n'en restent pas moins insuffisants, parce qu'ils ne peuvent s'accroître en proportion de l'avilissement des assignats et de la cherté de plus en plus grande de toutes les denrées. D'ailleurs, ni la commission des secours, ni plus tard le ministère de l'Intérieur, épuisés par leurs dépenses de tout ordre, n'envoient très régulièrement les fonds, et souvent le paiement des nourrices se trouve, vers la fin de l'an III et surtout en l'an IV, en retard de plusieurs mois.

Aussi ces malheureuses, ne touchant même pas exactement leur trop modeste traitement, s'en viennent-elles en grand nombre rapporter dans les hôpi-

---

1. Arch. Nat. F^{15} 259, cité en partie par Lallemand, p. 237. Ajoutez que parfois les représentants en mission, voyant de leurs yeux la détresse des enfants de la patrie, augmentent de leur propre autorité le salaire des nourrices. Voyez par exemple l'arrêté de Le Got (AF_{II}^{*} 41, f° 84 v°).

taux les enfants qui leur ont été confiés (1). L'entrée dans ces établissements équivaut pour ces pauvres êtres à un redoublement de misère. « Comment faire, s'écrient, en floréal an IV, les administrateurs de l'hospice de Châteauroux, pour venir au secours des enfants naturels, au nombre de 240, dont les nourrices ne sont pas payées depuis deux mois, et tous les jours menacent de rendre leurs nourrissons ? Ces infortunés si intéressants sont sans cesse exposés à être abandonnés. Si seulement la moitié était rendue... du moment de leur entrée à l'hospice à quinze jours plus tard, plus de la moitié périrait par la difficulté où l'on serait de les faire soigner et nourrir. Dans ce moment on nous en a apporté quatre à la mamelle : on ne peut leur faire de la bouillie parce que la laitière refuse de livrer du lait, n'en voulant donner que pour de l'argent, et demandant, avant tout, dix livres qui lui sont dues (2). A Limoges, les mêmes abandons se multiplient tous les jours, « et l'impossibilité de donner aux enfants d'autres nourrices dans l'hospice, fait que la majeure partie succombe au défaut de nourriture salutaire, et périt misérablement. Ainsi s'évanouit l'espérance de la patrie (3) ».

1. Voir notamment *Murat*. Arch. Nat. F^{15} 250, et *Maurs* (*Cantal*). Arch. Nat. F^{15} 262.

2. Arch. Nat. F^{15} 264. Lallemand, p. 232. — Le représentant en mission dans le département de l'Indre atteste la misère extrême des enfants de la patrie : « Leur sort fait frissonner d'horreur et de pitié ; les nourrices les abandonnent ou ne veulent pas s'en charger, et ils meurent de besoin et de misère. » F^{15} 264.

3. Arch. Nat. F^{15} 276.

En l'an IV, les administrations bienfaisantes, convaincues par tous ces délaissements de l'impossibilité de payer les nourrices en assignats, sachant bien que celles-ci refuseront désormais un traitement devenu totalement nul, demandent la faculté de leur donner une rémunération en nature. « Veuillez, dit l'une d'elles, nous autoriser à payer les nourrices en blé : c'est avec du pain que nous parviendrons à assurer l'existence de ces êtres infortunés, et si l'on ne donne du pain aux nourrices, ils vont tous périr de faim. Le paiement des salaires des nourrices en grains est la seule mesure propre à garantir la vie des enfants abandonnés (1) ».

Voilà quelle est la détresse des nourrices, et l'on peut juger par là comment doivent être entretenus les enfants qui leur sont confiés. Certes, le dévouement de ces femmes est grand, mais que peuvent-elles pour eux, étant réduites elles-mêmes à la misère. A Verneuil, dans l'Eure, ils « manquent absolument de tout, linge, paillasses et autres objets pour les coucher. Les nourrices sont obligées de les envelopper dans des haillons, dont la plupart leur sont donnés par des personnes charitables » (2).

Et les orphelins, qui, faute de familles pouvant s'en charger, sont recueillis par les établissements d'assistance, n'ont pas un sort plus heureux. A Foix, l'administration de l'hospice est obligée, en brumaire an IV, de renvoyer, n'ayant plus rien pour les payer, les femmes qui venaient leur donner le sein (3). A l'hôpital de Douai, ils périssent miséra-

1. Arch. Nat. F^{15} 277.
2 Arch. Nat. F^{15} 431. Lallemand, p. 250.
3. Arch. Nat. F^{15} 261.

blement. Comment pourraient-ils survivre? « Le pain grossier que la commune leur fournit ne peut leur préparer que des panades indigestes, le lait acheté dans les villes est toujours peu substantiel ; enfin des gardiennes mercenaires, esclaves de leur routine et de leurs préjugés, les tuent ou par leurs soins ou par leur négligence (1). » Ceux qui survivent ne peuvent que végéter. Faute d'argent, l'on ne peut, dans ces maisons, leur apprendre un métier. Parfois, dans l'impossibilité de leur fournir la nourriture, l'on est contraint de leur ouvrir les portes. « Il faut donc, déclare la municipalité de Quimper, mettre sur le pavé des enfants hors d'état de gagner leur vie, les condamner à la mendicité qu'on veut éteindre, et priver la République des ressources qu'ils pourraient offrir, si on les élevait jusqu'à l'âge où, avec le goût du travail, on leur aurait donné le talent de travailler et le moyen d'êtres utiles (2). » Et si l'on ne se résout pas à cette mesure extrême de les rejeter loin de l'établissement il faut, comme à Saint-Chamond, les envoyer mendier dans les campagnes (3).

Telle est la misère des enfants de la patrie. Cependant, malgré de regrettables retards, le gouvernement consacre en définitive à leur soulagement des sommes relativement élevées, qui seraient probablement suffisantes, n'était l'avilissement du papier-monnaie. En outre, les administrations hospitalières font parfois, quand les besoins sont trop urgents, l'avance des fonds nécessaires pour le paiement des

1. Arch. Nat. F[15] 267 (Lallemand, p. 231.)
2. Arch. Nat. F[15] 263.
3. Arch. Nat. F[15] 264.

nourrices (1). Combien plus déplorable encore est la situation des vieillards, des infirmes à qui la Convention a bien vainement promis des secours à domicile! Ici les besoins sont immenses; malheureusement ils sont peu connus de la commission des secours. Hors les pensions données à quelques milliers de vieillards habitant les campagnes, en exécution de la loi du 22 floréal, rien ne se trouve réellement organisé, rien n'a été prévu pour fournir quelque assistance aux indigents domiciliés dans les villes, et c'est là pourtant que dans ces années de disette la misère se trouve à son comble. Aussi voyons-nous les municipalités porter bien des fois jusqu'au gouvernement les plaintes de leurs malheureux, et tracer des tableaux profondément touchants des souffrances de leurs pauvres.

A Versailles, en vendémiaire an III, « plus de 5.000 indigents sont privés de tout secours. Il n'existe pour les soulager nulle ressource, surtout depuis la promulgation du décret qui déclare nationaux l'actif et le passif des établissements de bienfaisance. D'ailleurs, l'état actuel des choses réduit la municipalité à la triste impuissance de procurer aucun moyen d'existence à ces infortunés... Outre les patriotes indigents admis aux secours à domicile, *et qui n'en ont touché aucun depuis trois mois*, il en existe beaucoup d'autres qui, quoiqu'exclus par la loi de ce bienfait national, n'en éprouvent pas moins les plus pressants besoins. ou par le manque d'ouvrage, ou par leur inaptitude à

1. C'est ainsi que les administrateurs de l'hospice de Douai ont avancé, de leurs propres deniers, pendant l'hiver de l'an III, une somme de 4.122 livres (F[15] 267.)

presque tous les genres de travaux actuels, ou enfin par l'insuffisance de leur salaire pour faire subsister leur famille... Les divers secours accordés d'ordinaire à ces citoyens consistent en bouillon, médicaments et linge pour les malades ; en bouillon, linge, lait et layettes pour les femmes en couches ; en pain, riz et bois pour les indigents valides. Or la suppression de tous ces objets de première nécessité, si elle a irrévocablement lieu, mettra le comble à leurs maux » (1).

A Maubeuge, même détresse. Pendant l'hiver de l'an III, la municipalité parvient à distribuer quelques secours pécuniaires aux indigents, « dont les dévastations de la guerre ont prodigieusement accru le nombre ». Cela n'empêche pas la classe pauvre d'être dans la plus effroyable misère. « Le cherté de toutes les subsistances la met dans l'impossibilité de subvenir aux plus pressants besoins, le pain surtout, dont le prix est exorbitant, épuise son peu de ressources, et si elle n'y joint pas quelqu'autre aliment la faim fera ses ravages sur elle, car la portion qu'elle se procure avec peine est trop faible pour la sustenter. » Et voilà cependant qu'au printemps, la commune, ne recevant point de subsides de la commission des secours, se trouve sans argent pour continuer ses distributions (2).

A pareille époque, mêmes souffrances à Douai pour les trop nombreux indigents. « La classe malheureuse, déclarent le maire et les officiers municipaux, est particulièrement composée de vieillards, d'infir-

1. Arch. Nat. F^{15} 260 (Lallemand, pièces justificatives, nº IV.)
2. Arch. Nat., F^{15} 254.

mes, à qui la nature a refusé depuis longtemps les moyens physiques de se procurer la subsistance. Peignez-vous ces infortunés, languissant dans des chambres ou dans des caves, sans feu au milieu des rigueurs extrêmes du froid, sans aucun aliment propre à les soutenir, au sein des infirmités que la nature et la vieillesse ont accumulées sur eux, sans aucun combustible, capable de réchauffer leurs corps refroidis par l'âge et par les rigueurs de la saison, sans aucun moyen pécuniaire, pour se procurer les choses les plus nécessaires au soutien de leur misérable existence, et ne trouvant dans leurs magistrats que des vœux impuissants pour leur soulagement... vous aurez une juste idée de la désolation extrême qui règne parmi cette classe de citoyen. »

Et voici que, témoins impuissants de cette détresse, les officiers municipaux de Douai accusent maintenant, après bien d'autres, hélas ! le gouvernement de négligence et d'incurie. « Elle est, pourtant, bien respectable, représentants cette classe malheureuse ! Une multitude innombrable de vos décrets lui promet protection et secours. Partout vous manifestez le désir sincère de voir les vieillards et les infirmes devenir l'objet particulier de la bienfaisance nationale. Ils ont, dites-vous, un droit spécial à vos soins paternels. Vous avez établi des agences de secours, dont le but était de soulager spécialement ceux qui ne peuvent trouver dans leurs moyens physiques des ressources pour s'alimenter et se soutenir. Mais, oserons-nous le dire, ces lois bienfaisantes restent sans exécution. Nous formons des rôles de véritables indigents, de vieillards et d'infirmes ; nous établissons des agences de secours, conformément à vos lois.

Et quand ces agences sont établies, quand elles sont composées d'êtres bienfaisants dont le plaisir est de compatir aux maux de leurs concitoyens, les membres qui les composent sont réduits à se demander : mais quels sont les fonds que nous avons à distribuer ; où sont les secours que l'on nous met à portée de donner ? *Tout nous est promis et rien n'arrive* (1). »

VI

Non, rien n'arrive, ou presque rien. Et quand bien même les secours promis seraient exactement payés, la cherté des subsistances les aurait bientôt engloutis : ils n'apporteraient aux malheureux qu'un soulagement bien faible et bien insuffisant, si d'autres mesures ne venaient les rendre plus efficaces. D'ailleurs, en admettant même l'impossible, en supposant qu'ils pussent suffire aux besoins des vieillards, des infirmes, des enfants, ce serait un peu d'eau retirée à la source de la misère publique, mais le fleuve n'en roulerait pas moins ses vastes flots troubles entre ses larges rives. Serait-ce assez pour les ouvriers, pour les employés, pour les rentiers appauvris, que les subsides payés à quelques milliers d'indigents ? La foule des malheureux en aurait-elle moins faim ? Dans l'ample concert de lamentations qui s'élève de toutes les régions de la France, quelques voix seraient apaisées : l'en enten-

1. Arch. Nat. F^{15} 267 (Lallemand, pièces justificatives, n° V).

drait alors bien davantage celles qui continueraient à gémir.

En réalité, dans une situation aussi déplorable que celle de la France en 1793, en l'an II, en l'an III, sans doute l'organisation complète d'un système régulier d'assistance publique ne serait pas inutile, (aucun effort ne doit être négligé pour secourir la misère), mais, par la force même des choses, elle serait condamnée à rester bien au-dessous de la masse des besoins. C'est par des actes exceptionnels, fussent même de véritables expédients, qu'il fallait se résoudre à parer à des malheurs exceptionnels. Les subsistances étaient rares, le pain surtout montait à si haut prix que la masse des travailleurs ne pouvait y atteindre. Il fallait, puisque, par suite des circonstances, par suite aussi des fautes commises, l'on ne pouvait rétablir les rapports normaux entre l'acheteur et le vendeur, trouver un moyen quel qu'il fût, de mettre le coût des aliments indispensables à la portée des toutes petites bourses. A ce compte seulement, l'on pourrait enrayer le flot montant de la misère ; à ce compte aussi, car tout se tient dans les questions économiques, l'on pourrait distribuer aux vieillards, aux enfants, des secours pécuniaires qui fussent autre chose qu'une vaine dérision.

Les tentatives pour résoudre le problème des subsistances, certes ni la Convention ni le comité de Salut public ne s'en montrèrent avares. La difficulté était trop grave pour être un instant négligée. La Révolution n'avait pas de plus redoutables adversaires que la faim et la misère du peuple. Maximum, cours forcé, réquisitions, mesures coercitives pour contraindre les

cultivateurs à porter leurs produits au marché, l'on sait ce que furent les efforts du gouvernement. L'on sait aussi quelles furent ses erreurs, et combien, loin de guérir le mal, certaines contribuèrent à l'aggraver. Néanmoins, parmi ces mesures si diverses, il en fut de vraiment nécessaires, qui demeurent particulièrement intéressantes, car elles sont non seulement des actes d'administration et de police générales, mais aussi de véritables actes d'assistance. Ce sont toutes celles prises par les villes pour fournir du pain à leur population indigente.

Puisque les produits ne viennent pas en assez grande abondance sur les marchés, puisque, surtout en l'an III, leur prix est si élevé que, malgré tous les sacrifices, l'ouvrier ne peut se procurer les plus indispensables aliments, les municipalités se trouvent bien obligées, à moins de laisser périr une partie des habitants, de veiller à l'approvisionnement de leur commune, et de remédier à l'insuffisance du commerce libre, en faisant elles-mêmes vendre le pain, sous leur direction et sous leur surveillance. Le gouvernement, d'ailleurs, les pousse dans cette voie et saurait au besoin les y contraindre. Pour se procurer les subsistances, elles emploient tous les moyens, elles ont recours à tous les expédients. « La première loi et que le peuple puisse vivre » (1). Si les réquisitions ne sont pas suffisantes, les communes contractent des emprunts auprès des citoyens aisés, auprès des caisses publiques ; elles sollicitent des prêts de la Trésorerie nationale ; elles demandent

1, Paroles du représentant en mission dans le Calvados. Arch. Nat. AF_{II} 73, n° 541.

des avances en grains aux représentants en mission ; elles en demandent au comité de Salut public. Et celui-ci, il faut bien le reconnaître, leur ouvre assez largement ses greniers, surtout à la fin de l'an III, au moment où, vers l'approche de la moisson, se produit un redoublement de misère. Tantôt, il leur accorde, pour l'ensemble de leur population, plusieurs quintaux de riz ou de blé, à prendre dans les magasins militaires ou dans les vastes réserves qu'il a établies au Havre. Tantôt, il leur donne de la farine ou du grain pour certaines catégories d'indigents, pour les mères pauvres, pour les enfants à la mamelle, pour les hôpitaux (1).

Avec ces approvisionnements, les communes organisent la vente des subsistances. Elles s'efforcent de proportionner les prix aux ressources des acheteurs. Aussi n'est-ce pas tous leurs habitants que, d'une façon générale, elles appellent à ces distributions, mais seulement la classe nécessiteuse ; et naturellement, selon que leurs greniers sont plus ou moins garnis, elles se montrent plus ou moins larges pour déterminer les catégories de citoyens qui pourront y prendre part. En outre, tenant compte des degrés nombreux qui conduisent de la gêne jusqu'à la profonde misère, elles fixent des prix différents selon la situation des acheteurs. Mais, même aux moins nécessiteux, elles sont forcées de vendre à des taux bien inférieurs à leurs propres dépenses. Aussi, est-ce là une lourde charge pour leurs finances, qui, surtout vers la fin de l'an III, se trouvent considérablement obérées.

1. Voir notamment commune d'*Argenteuil*. Arch. Nat. AFII70, n° 525.

Cependant, malgré tous les sacrifices, elles parviennent de plus en plus difficilement à nourrir leur population. Bien souvent elles sont contraintes de diminuer les quantités distribuées, et de restreindre en même temps outre mesure le nombre des participants, tristes décisions auxquelles elles se voient acculées surtout vers les mois de messidor, thermidor, fructidor an III, les plus désastreux de cette désastreuse période. Elles ne peuvent plus demander la moindre avance aux citoyens aisés, « qui, après s'être épuisés en secours et en prêts, sont réduits à payer la livre de pain jusqu'à 15 livres et ne peuvent s'en procurer qu'au loin, à grands frais et avec perte de temps ». Elles ne peuvent plus rien solliciter de pères de famille, même riches, qui « pour leur pain et celui de leurs enfants, dépensent 54.000 livres par an (1) ». Elles n'ont plus rien à espérer des dons volontaires. « Sans doute, la pitié n'est pas éteinte dans les cœurs, et la charité n'a point cessé d'être active, mais les besoins du moment, la crainte du futur, l'accroissement immodéré dans le prix des denrées de première nécessité, la difficulté de s'en procurer avec des assignats, ôtent à chaque citoyen la faculté de donner, et forcent ceux, à qui restent quelques effets et quelques meubles à vendre, de les réserver, pour les échanger contre des comestibles (2). » De plus en plus, elles sont réduites à compter sur les réquisitions et sur les

1. Arch. Nat. AFII 74, n° 552. *Extrait des registres aux délibérations du Conseil général de la commune d'Amiens, 8 thermidor an III.*

2. Arch. Nat. AFII 70, n° 523. *Commune de Saint-Germain-en-Laye.*

avances du gouvernement, qui, les unes et les autres, demeurent irrégulières et insuffisantes.

Aussi sont-elles trop souvent contraintes de rationner leur population. A Saint-Germain, le 9 thermidor an III, il n'est distribué qu'une demi-livre de farine par habitant : encore cette portion si exiguë ne peut être donnée au peuple qu'à des intervalles éloignés (1). A Bayonne, en fructidor, il n'est plus donné par jour qu'une demi-livre de pain de maïs (2). A Paimbœuf, à la même époque, il reste à peine « de quoi faire délivrer du pain pour ce mois aux plus indigents » (3). A Amiens, dès le 10 prairial, la municipalité ne peut plus distribuer « qu'à une faible partie des habitants, une médiocre quantité de grains, absolument insuffisante à leurs besoins » ; le 8 termidor, elle parvient cependant encore par un nouvel effort à donner chaque jour « une demi-livre de pain à chacun des 20.000 individus les plus nécessiteux... Les 20.000 autres sont obligés de s'en procurer à des prix exorbitants, quoique parmi ces derniers se trouvent tous ceux qui ont contribué aux souscriptions et emprunts » (4). A Rouen, la commune ne donne du pain « qu'à la classe nécessiteuse » ; « elle n'en donne que dans une proportion de 4 onces, et elle est journellement exposée à suspendre cette faible portion ». Le 9 fructidor, « depuis quinze jours trois se sont écoulés, sans qu'on ait pu délivrer du pain » (5). A Gournay, la

1. Arch. Nat. AFII70.
2. Arch. Nat. AFII72, n° 538.
3. Arch. Nat. AFII73, n° 544.
4. Arch. Nat. AFII74, n° 552.
5. Arch. Nat. AFII73, n° 546.

municipalité, « qui depuis trois mois approvisionne les malheureux indigents », ne peut plus, à cette époque, offrir « au journalier, qui s'exerce aux travaux les plus durs », qu'une maigre portion de riz (1). A Grenoble, le 13 vendémiaire an IV, « à peine reste-t-il, dans le magasin du district, une quantité de grains suffisante pour alimenter la classe la plus indigente pendant un mois ». Aussi le conseil général se trouve-t-il obligé d'éloigner des distributions tous ceux qui ne sont pas dans un état de pauvreté absolue (2).

Dans bien des villes, les municipalités se voient ainsi réduites à écarter peu à peu du *pain communal* les malheureux qui conservent encore quelques maigres ressources. En même temps, succombant sous la charge, elles sont contraintes d'augmenter, même pour les plus indigents, le prix de chaque ration. Après avoir multiplié les efforts, pour mettre à la portée des plus pauvres le coût des subsistances, elles sont amenées, par la force des choses, à établir des tarifs, qui, pour être inférieurs au cours des marchés, n'en sont pas moins déjà trop élevés pour les misérables, à qui on les offre cependant par mesure d'assistance.

A Cambrai, les distributions de pain sont le seul acte de bienfaisance, que la municipalité ait pu accomplir depuis la mainmise de l'Etat sur les fondations charitables. Cependant le conseil général n'en décide pas moins, qu'à partir du 20 thermidor, cet aliment ne sera plus délivré à ceux des habi-

---

1. Arch. Nat. AFII73, n° 546.
2. Arch. Nat. AFII72, 537.

tants « qui le payaient à 30 sous ». Bientôt, même pour les plus nécessiteux qui l'obtenaient auparavant à 15 sous, il arrête de mettre fin à toute distribution, il cesse de donner. Mais aussitôt le cri de la faim devient si aigu, qu'il renonce à cette mesure : voyant « les femmes désolées emplir l'hôtel commun avec leurs enfants, pâles et succombant au besoin » il promet d'accorder, à un nouveau tarif, des secours de subsistances « aux mères chargées d'enfants » (1). A Lille, le 11 thermidor, les autorités municipales décident de continuer autant qu'il sera possible, sans aucun changement, les distributions aux citoyens qui paient le pain 20 et 30 sols ; mais ceux qui l'obtenaient à 50 sols devront désormais le payer 4 livres ; ceux qui l'achetaient à 4 et 6 livres devront désormais le payer 9 (2). A Montauban, la commune se voit, elle aussi, obligée d'augmenter le prix des grains ; elle s'y prend « à plusieurs reprises et toujours d'une manière à ne pas révolter la classe indigente » ; néanmoins, le 10 thermidor, le pain coûte 4 livres 10 sols la livre, somme énorme pour les malheureux (3). A Honfleur, le riz est fixé à 40 sols pour les plus misérables, « parmi lesquels se trouvent beaucoup de femmes de marins, chargées d'enfants, dont les maris sont dans les prisons d'Angleterre », et à 5 livres pour les pauvres moins malheureux ; ces tarifs si élevés, la municipalité, qui achète cette denrée beaucoup plus cher encore, les a fixés le moins haut qu'elle l'a pu faire, sachant bien que

1. Arch. Nat. AFII 74, nos 548 et 549.
2. Arch. Nat. AFII 74, no 549.
3. Arch. Nat. AFII 72, no 537.

la classe malaisée était la seule depuis longtemps qui eût part aux distributions ». D'ailleurs, elle ne peut faire délivrer chaque jour que 4 onces par individu. « Cette modique portion qui leur est donnée dans 1 once de pain est » en messidor « leur seul aliment, le haut prix de tous les objets de première nécessité les mettant dans l'impossibilité de s'en procurer d'autres (1) ».

Ainsi, au début de l'an IV, à l'époque où la Convention déclare sa session terminée, la misère est à son apogée dans tous les départements. Les efforts déployés pour lutter contre elle restent vains. Les moyens d'assistance extraordinaires, mis en œuvre pour fournir à des prix modérés du pain ou du riz aux citoyens nécessiteux, sont loin d'assurer à la classe pauvre les aliments indispensables. Déjà en l'an II, déjà au début de l'an III, les malheureux sont plus d'une fois réduits à des quantités d'aliments tellement insuffisantes, que se nourrir ainsi, ce n'est pas vivre, mais à peine ne pas mourir de faim. Et voilà qu'à la fin de l'an III, les distributions sont encore restreintes, si même elles ne sont pas entièrement supprimées, et les prix sont augmentés, au point de dépasser les ressources des plus misérables.

Les assemblées révolutionnaires ont proclamé le droit de tout homme à la subsistance ; et voici maintenant que les subsistances manquent aux pauvres gens. Ils ne peuvent se les procurer dans le commerce libre : le coût des objets de première nécessité est devenu tel, que seuls les individus aisés peuvent

1. Arch. Nat. AFII 73, n° 541.

y atteindre ; et le peu qu'ils obtiennent des pouvoirs publics reste bien au-dessous de leurs besoins.

Ainsi échouent, par la force même des choses, les mesures exceptionnelles, les expédients employés pour faire face à une situation exceptionnelle. Quant au système d'assistance régulier et normal, il est à peine organisé, et le fut-il d'ailleurs complètement, il ne serait que d'un bien faible secours pour combattre l'effroyable détresse, créée par la guerre, par le ralentissement du commerce et de l'industrie, par la multiplication et la chute des assignats, par le renchérissement de toutes les marchandises. Toutes ces causes, étroitement liées les unes aux autres, ont accru le nombre des pauvres, augmenté leur misère, et en même temps ont condamné par avance à demeurer inefficace l'application des lois d'assistance nationale, votées par la Convention. Elles ont fait inévitable la position désastreuse des établissements hospitaliers, elles ont rendu impossible une organisation complète et agissante des secours à domicile. Aussi, à la fin de la période révolutionnaire, le cri de la faim qui, malgré tous les efforts, ne s'est jamais apaisé depuis la chute de l'ancien régime, éclate-t-il plus fort que jamais dans tous les départements de la France.

CHAPITRE IX

L'Assistance publique à Paris de 1792 à l'an IV

I. Les hôpitaux. — La Commune, maîtresse de leur administration après le 10 août. — Incertitudes de la situation. — Nouvelles entreprises du Directoire. — Rapport de Jussieu. — L'administration des hôpitaux confiée à la commission des secours après le 9 thermidor; — au ministère de l'Intérieur, le 10 vendémiaire an IV. — Influence restreinte de ces modifications. — L'activité réformatrice du Directoire en 1791 et 1792. — Efforts pour améliorer l'Hôtel-Dieu en 1793. — Réunion à cet établissement des bâtiments de l'Evêché. — La suppression des quatre maisons hospitalières; leur remplacement par deux hospices. — La suppression des maisons de l'Enfant-Jésus, de Sainte-Catherine et de Saint Gervais. — Transfert à Saint-Lazare des détenues de la Salpêtrière. — Situation financière des hôpitaux parisiens. — Le rationnement des malades.

II. — Les secours à domicile. — La commission municipale de bienfaisance. — Les commissions paroissiales. — Difficultés éprouvées dans la reconstitution du patrimoine des pauvres. — Résultats obtenus. — Critiques des commissions paroissiales à l'égard de la commission municipale. — Justifications présentées par elle. — Attaques dirigées par les sections contre l'organisation des secours à domicile. — Adresse à la Convention. — Résistance de la Commission municipale. — Le rapport de Vadier et la loi du 28 mars. — Suppression de la commission municipale et des commissions paroissiales. — La commission centrale. — Les comités de section. — Modifications subies par la nouvelle organisation après le 9 thermidor. — Difficultés de la tâche imposée à la commission. — Les conséquences de la loi du 23 messidor.

III. — La misère à Paris sous la Convention. — Demande

d'ouverture d'ateliers publics. — Les ateliers de filature. — Les abus qu'ils engendrent. — Leur réforme en prairial an III. — Augmentation de la population indigente. — — Secours de présence aux assemblées de section. — Le manque de subsistances. — Les répartitions publiques de pain. — Le rationnement. — Les distributions de viande. — Les effets de la misère. — L'activité des comités de bienfaisance. — Insuffisance des résultats obtenus. — Les arrêtés du comité des secours et de celui de Salut public. — Disparition du Grand Bureau des Pauvres et des œuvres privées. — Accroissement du nombre des mendiants. — Les arrêtés du 5 prairial an II et du 24 floréal an III. — Conclusion.

I

Ce serait peindre d'une façon bien incomplète la situation des établissements de bienfaisance pendant la Révolution, que de ne pas réserver dans ce tableau une place tout à fait prépondérante aux hôpitaux et aux comités de bienfaisance parisiens. Pour justifier l'importance toute particulière accordée à Paris, ce serait assez de parler de l'organisation spéciale des services d'assistance dans la capitale. Mais il faut songer aussi au développement tout à fait effroyable de la misère parmi sa population, car plus grande est la détresse des indigents, plus intéressant, sont les moyens employés pour la combattre. En outre, dans nulle autre ville comme à Paris, il n'est possible de suivre la répercussion des événements politiques sur l'organisation des secours publics, et c'est là cependant un point extrêmement attachant de leur histoire.

A l'époque où la Convention nationale succède à l'Assemblée législative, les hôpitaux parisiens ont déjà subi, depuis le début de la Révolution, plus d'une transformation. Sans doute, pendant près de

deux ans, ils sont restés sous la direction de leurs anciens bureaux, dont la démission n'a point tout d'abord été acceptée. Mais, dès le mois d'août 1789, la municipalité, en organisant provisoirement les divers services de son administration, s'est attribuée, sur les établissements d'assistance, une mission générale de surveillance, d'inspection et de contrôle. Elle a pris connaissance de l'état de ces maisons, et s'est activement occupée d'élaborer un plan général d'amélioration et de réforme. Mais, au mois d'avril 1791, les bureaux de l'Hôtel-Dieu et de l'Hôpital Général ayant renouvelé l'offre de leur démission, le directoire du département profita de cette circonstance pour s'emparer de la haute direction des hôpitaux. Il nomma une commission de cinq membres qu'il chargea de leur administration. Dès lors, il « ne renvoya plus à la municipalité que l'exécution servile de ses arrêtés et les détails qui lui parurent ou trop pénibles ou trop rebutants ». Pour ne pas engager avec le département une lutte d'autorité, celle-ci ne protesta point. Elle accepta tout d'abord cette situation. Mais, après le 10 août 1792, la nouvelle Commune, qui venait de renverser la royauté, dominait l'Assemblée législative affaiblie et impuissante et se trouvait le pouvoir le plus fort de la Révolution, se ressaisit de toutes les attributions, qui lui avaient été enlevées, et notamment de l'administration des hôpitaux (1).

Elle devait la conserver pendant deux ans. Mais, cette mission, qu'elle a assumée dans une période

1. *Rapport sur les hôpitaux de Paris tendant à confier leur administration immédiate et directe à la municipalité.* Arch. Nat. F[15] 1861. — Tuétey, ouv. cité, t. III, n° 21. — Voir plus haut chapitre IV, § III.

de troubles, elle l'exerce surtout en vertu d'une situation de fait. Nul acte législatif ne vient lui en confirmer l'attribution. Les lois, votées par la Constituante, pour régler le rôle respectif des municipalités et des départements, ne sont pas abolies, et l'incertitude de leurs dispositions continue à favoriser les heurts et les compétitions. Sans doute, celle du 27 juin 1790 confie à la municipalité parisienne l'administration des établissements « appartenant à la Commune ou entretenus de ses deniers ». La Commune révolutionnaire du 10 août peut invoquer en sa faveur ce texte, qui semble bien concerner les hôpitaux. Mais le département peut continuer à se prévaloir de la loi du 22 décembre 1789, qui confie aux directoires « l'inspection et l'amélioration des hôpitaux, hôtels-Dieu, établissements de charité ».

Aussi, au lendemain du 10 août, résulte-t-il de cette incertitude une situation fort confuse. Economes, officiers de santé, chirurgiens, personne ne sait à qui entendre. Ainsi que le fait remarquer, le 19, le doyen des médecins de l'Hôtel-Dieu, « d'une part le directoire du département ou une émanation de ce directoire prend des arrêtés, fait des règlements..., d'autre part la Commune, après un nouvel ordre de choses et un changement dans les pouvoirs, vient de nommer une commission composée de 12 membres pris dans son sein, qui va sans doute s'occuper sans relâche de fonctions aussi importantes » A quelle autorité faut-il obéir ? « Il est extrêment urgent pour le bien des pauvres malades que la question soit décidée » (1).

1. Tuétey, t. III, n° 70

Cette question, la puissance dont jouit la Commune révolutionnaire et la crainte qu'elle inspire à toutes les autorités constituées, suffit à la trancher, pour l'instant du moins. C'est en vain que Roland, ministre de l'Intérieur, qui pour faire admettre un de ses protégés aux Incurables a dû passer sous les fourches caudines du citoyen Manuel, signale à la Convention les prétendues usurpations de la municipalité. « Elle s'occupe, dit-il, de l'administration des hôpitaux, quoique les lois l'aient attribuée au directoire du département. La commission des hôpitaux, nommée par le directoire, est maintenant présidée par des officiers municipaux, qui ne veulent pas correspondre avec lui. Un de ces officiers municipaux a nommé individuellement aux places vacantes dans les hôpitaux, sans la confirmation du département. La Commune a fait plus : elle s'est immiscée dans l'administration de la maison de Bicêtre, qui n'est pas dans son arrondissement (1). » Qu'importe de telles critiques à la municipalité ? elles ne l'empêchent point de maintenir énergiquement son autorité.

Cependant, le Directoire ne renonce pas entièrement à ses prétentions. Dans les derniers jours de 1793, il place lui-même une inspectrice à la lingerie des Incurables, il se propose de désigner un économe pour la Salpêtrière, et déclare nettement vouloir maintenir le régime des lois « qui lui attribuent la nomination exclusive des divers employés dans les

---

1. Roland. *Rapport sur la situation de Paris.* — Buchez et Roux. *Histoire Parlementaire*, t. XX, p. 112.

hôpitaux ». Ces actes déterminent alors le corps municipal à déléguer vers lui des commissaires, pour l'engager à reconnaître les droits de la commune. Par suite de plusieurs circonstances, cette démarche reste sans effet.

La municipalité, après avoir longtemps « dévoré les dégoûts de cette pénible concurrence », songe enfin à dénoncer à la Convention les nouvelles entreprises du directoire, et à solliciter un décret qui confirme ses propres attributions. Dans un remarquable rapport, De Jussieu développe les raisons de tout ordre qui doivent faire des hôpitaux parisiens des établissements municipaux. Il termine, en protestant que la Commune se refusera à accepter un rôle humilié, semblable à celui qui lui était imposé avant le 10 août. « Un tel asservissement n'est pas dans l'esprit de la loi, et la municipalité de Paris ne jugera pas devoir en donner l'exemple » (1).

Ce n'est point le département, c'est la Convention qui se réserve de l'asservir. Après le 9 thermidor, la ville de Paris expie durement le rôle joué par ses principaux chefs dans les dernières convulsions de la

1. *Rapport sur les hôpitaux de Paris tendant à confier leur administration immédiate à la municipalité*, déjà cité. — On trouve, dans *l'Almanach national* de 1793, la trace de cette confusion dans l'administration des hôpitaux. On y voit, parmi les attributions de la municipalité, que le « département des établissements publics sera et demeurera chargé, sous la surveillance du maire, de l'inspection de tous les établissements qui existent dans Paris, et notamment de ceux ci-après... 5° l'Hôtel-Dieu et tous les hôpitaux, hospices civils et militaires », p. 404. Mais page 190, on lit aussi que « le directoire du département a l'administration de tous les hôpitaux ».

Terreur. Le Commune, composée de créatures de Robespierre, est détruite, ses membres sont guillotinés. L'Assemblée supprime toutes les libertés de la capitale. Elle rattache tous les services parisiens aux commissions nationales exécutives, et détruit ainsi l'autonomie administrative de la ville. C'est maintenant la commission des secours publics, qui est chargée « de la surveillance, de la direction et de l'administration immédiate » des hôpitaux et hospices de Paris (1). Elle crée dans ses bureaux une division, à qui est spécialement confiée cette partie de ses attributions (2).

L'administration des hôpitaux est d'ailleurs appelée à subir encore de nouveaux changements, avant la fin de la Révolution. Le 10 vendémiaire an IV, la Convention supprime les commissions exécutives et rétablit les ministères. C'est à celui de l'Intérieur, qu'est confiée la direction des établissements hospitaliers de la ville de Paris (3).

Ainsi, depuis 1789, ces maisons d'assistance ont été successivement administrées, d'abord par les bureaux de l'Hôtel-Dieu et de l'Hôpital Général, sous la surveillance de la municipalité, ensuite par le directoire du département, une seconde fois par la municipalité, plus tard par la commission des secours, enfin par

1. Loi du 14 fructidor an II, art. 2. — Tuétey, t. III, n° 31.

2. *Almanach national*, an III.

3. Cette organisation devait d'ailleurs être provisoire encore. Le 16 vendémiaire an V, l'administration des hôpitaux fut attribuée à une commission de cinq membres nommée, comme en 1791, par le département. Enfin le 27 nivôse IX, un arrêté des Consuls créa à Paris, le conseil général des Hospices, assisté d'nne commission administrative qui subsista jusqu'en 1849.

le ministère de l'Intérieur. Il semblerait, à première vue, que cette instabilité eût dû nuire, d'une façon considérable, à la bonne gestion de ces établissements. Elle a cependant exercé une influence moins pernicieuse, qu'on le pourrait supposer. Elle n'a pas entraîné chez les administrateurs secondaires de fréquents changements de personnes, qui, en modifiant sans cesse les idées directrices, eussent empêché la continuité d'action. Quand la municipalité succède au directoire, les commissaires nommés par ce dernier passent sous son autorité. En outre, deux d'entre eux, Cousin et Thouret se trouvent, après thermidor, faire partie de la division, chargée par la commission des secours de la direction des hôpitaux parisiens. Cette division comprend en outre un troisième membre, Levasseur, qui a fait partie du département des établissements publics, nommé par la municipalité.

D'ailleurs, que l'administration supérieure appartienne au directoire, à la commune ou à la commission des secours, le même dévouement aux intérêts des pauvres et la même activité réformatrice ne cessent de se manifester.

Déjà, en 1791, et 1792 le Directoire, secondé par les commissaires désignés par lui, s'est attaché à redresser les erreurs et les fautes. A l'époque où les bureaux de l'Hôtel-Dieu et de l'Hôpital Général, tombés à une impuissance absolue, donnent leur démission, les établissements ont déjà souffert de cet engourdissement de leurs administrations. « Des abus de tous les genres, l'excessive multiplication des emplois et des dépenses, un désordre extrême dans toutes les parties de la gestion et surtout la

comptabilité la plus inextricable par la confusion de tous les objets », voilà ce qui se révèle à l'autorité départementale dès son premier examen. Elle demande alors aux commissaires des hôpitaux de préparer un plan général de réforme.

Ce plan, élaboré dès la fin de 1791, offre si l'on en croit les déclarations de Germain Garnier, membre du directoire, « l'espérance la mieux fondée de rétablir l'ordre et la clarté dans toutes les parties de la gestion », d'améliorer le sort des pauvres, « en leur assurant des soins plus exacts, une nourriture meilleure et mieux appropriée à leur état ». Il tend à faire disparaître l'affligeant spectacle de l'entassement de plusieurs malades dans un même lit, en ajoutant à l'Hôtel-Dieu « 700 nouveaux lits, qui porteront à 1.900 le nombre de ceux où les pauvres seront couchés seuls ». Dans l'Hôpital Général, le directoire se propose de diviser les diverses maisons en autant de sections, que pourront le comporter les différences d'âges ou d'infirmités, et de graduer le traitement en proportion des facultés de travail. « Ainsi, l'on changera en ateliers actifs ces asiles de la fainéantise ; le rapprochement de la misère et de l'inertie n'attristera plus la vue. Le pauvre, redevable à son travail d'une partie de sa subsistance, recevra des secours qui ne le dégraderont plus à ses yeux et qui n'auront point le caractère flétrissant d'aumônes. Enfin, maître de disposer d'un salaire acquis par sa peine, il ne tourmentera plus l'administration de ces défiances et de ces murmures continuels qui sont la charge la plus pénible des soins donnés à l'indigence » (1).

1. *Rapport sur les hôpitaux, fait au Conseil général du dépar-*

Déjà, au début de 1792, le Directoire a réalisé quelques-unes de ces réformes. Il a supprimé l'usage déplorable d'envoyer les enfants de la Pitié figurer aux convois funèbres ; il leur a procuré une occupation plus convenable par la création d'une filature de laine, qui occupe trois ou quatre cents d'entre eux. Il a mis fin, dans l'hôpital des Enfants-Trouvés, à « quelques abus odieux qu'un long usage y avait établis comme des droits ». Il a notamment aboli la rétribution de 12 livres 10 sols que l'on exigeait de toute personne, demandant des nouvelles d'un enfant, ou s'informant de son existence. Il a fait cesser, du moins en partie, les scandales causés par les repas des employés nourris, dont les tables étaient couvertes « de superfluités, payées avec la subsistance des pauvres ». Il a remplacé les religieuses des Incurables, qui s'étaient subitement retirées en juin 1791, par des employées laïques.

Les pauvres ont ressenti les effets de ces réformes utiles, comme aussi des économies réalisées. « Le service de leur table a été plus abondant, un plus grand nombre a été admis aux distributions de vin, les salles ont été agrandies, on a augmenté dans beaucoup de maisons le nombre des lits pour un seul; et ces lits ont été donnés aux pauvres les plus âgés et les plus infirmes (1). »

Cette activité réformatrice ne se trouve pas ralentie, quand la commune succède au directoire du département. Parmi les changements dus à son initiative, il en est qui ne portent que sur l'appellation

tement de Paris, par M. Germain Garnier, au nom du Directoire. — Tuétey, t. III, n° 3.

1. *Rapport sur les hôpitaux*, déjà cité.

des établissements. L'Hôtel-Dieu se nomme désormais Grand Hospice d'Humanité, la Charité devient l'Hôpital de l'Unité, Saint-Louis l'hospice du Nord, Saint-Sulpice l'hôpital de l'Ouest, la Pitié l'hospice des Elèves de la Patrie, les Enfants-Trouvés l'hôpital des Enfants de la Patrie.

Plus sérieuses, plus profitables sont les tentatives, faites avec le concours de la Convention, pour rendre plus saines et plus salubres ces maisons d'assistance. A l'Hôtel-Dieu, l'on s'attache avec persévérance à coucher seul chaque indigent. En juillet 1793, « les lits ne présentent plus cet entassement de malades qui rendait souvent l'hospice plus dangereux que la maladie elle-même » (1). Aussi la mortalité est-elle pendant cette année moins considérable que durant la précédente, bien que les pauvres admis soient plus nombreux (2).

1. *Rapport des administrateurs du département de Paris, à la Convention nationale rendant compte de leur visite à l'Hôtel-Dieu, et affirmant qu'il n'y existe aucune maladie pestilentielle et que la salubrité n'y laisse rien à désirer.* — Tuétey, t. III, n° 73.

C'est depuis peu que cette amélioration a pu être réalisée. Au mois de janvier précédent, la section des Gravilliers constate « qu'il y a presque toujours trois malades dans chacun des grands lits, ce qui fait partager à chacun de ces malades la contagion et la peine de tous, et le rend souvent témoin de l'agonie et de la mort de son voisin, qui est aussitôt remplacé par un nouveau malade, dont la maladie peut se communiquer aux deux plus anciens, et les faire retomber au moment où ils touchaient à leur convalescence ». — *Extrait des registres des délibérations de l'Assemblée générale de la section des Gravillers des 23 et 31 janvier 1793, l'an II de la République.* — Bib. Nat. Lb[40]1860. (Tourneux. *Bibliographie,* t. II, n° 8219).

2. Tuétey, t. III, n° 72.

Cependant, il existe encore un nombre considérable de lits à cloison. En outre, par suite de la présence, dans chaque salle, d'un chiffre de malades trop considérable, chacun d'eux ne jouit pas d'un volume d'air suffisant. Au lieu de « cinq toises cubes d'air atmosphérique » qui leur seraient nécessaires, au dire des médecins de l'établissement, ils n'en ont guère que trois, parfois même deux et demie (1). Aussi songe-t-on, d'une manière continue, à faire agrandir l'hôpital, de sorte qu'il n'y ait à l'avenir dans chaque salle que deux rangées de lits et non quatre.

Déjà, le 21 août 1793, les commissaires des hôpitaux demandent au comité des secours de faire voter par la Convention la réunion à l'Hôtel-Dieu des locaux du ci-devant archevêché de Paris. Le 25 brumaire an II, l'Assemblée met ces bâtiments à la disposition de la municipalité, « pour être uniquement appliqués au service du Grand Hospice d'Humanité » (2). Mais ce décret n'est point tout d'abord exécuté Le 5 pluviôse, la Convention établit dans ce lieu une infirmerie pour les prisonniers prévenus de contre-révolution (3). C'est là que jusqu'au 9 thermidor, des malheureux, affaiblis par la fatigue et les souffrances, épuisés par les privations endurées à la Conciergerie, attendent le moment d'être jugés par le tribunal révolutionnaire et envoyés à la guillotine. Après la chute de Robespierre, l'Assemblée, par un décret du 22 fructidor, réunit de nouveau l'Evêché au

1. Tuétey, t. III, n° 52.
2. *Id.*, t. III, n°s 74 et 76.
3. *Id.*, t. IV, n° 64.

Grand Hospice d'Humanité (1). La commission des secours décide d'y établir environ 400 lits, et de consacrer ces nouvelles salles à la clinique externe de l'école de santé (2). Quelques mois plus tard, l'on poursuivit le « dégorgement » de l'Hôtel-Dieu, en transférant les femmes enceintes dans les bâtiments du ci-devant institut de l'Oratoire et de l'ancienne prison de Port-Libre, autrement dite de Port-Royal, bien connue durant la Terreur (3).

Vers la même époque, l'on profite de la suppression des maisons hospitalières de la rue Mouffetard, de la Roquette, de la place de l'Indivisibilité, autrefois place Royale, et de Mandé, autrefois Saint-Mandé, pour leur substituer deux nouveaux hôpitaux, qui contribueront eux aussi à désencombrer le Grand Hospice.

Ces maisons, ce n'est point par hostilité préconçue ou parti pris, que la Convention décide de les faire disparaître. Sans doute, cette mesure est bien, si l'on veut, une conséquence de la lutte entreprise par la Révolution contre les congrégations religieuses. Mais il est bien certain aussi que, du jour où l'assistance devenait une charge nationale, elles étaient appelées à cesser d'exister, car elles ne répondaient nullement aux besoins publics. Destinées, par leur fondation première, au traitement des femmes atteintes de maladies curables, elles étaient loin, tout au moins durant la période révolutionnaire, de rendre aux indigents de réels services. Le régime adopté par

1. Tuétey, t. III, n° 79.
2. *Id.*, t. III, n° 52.
3. *Id.*, t. III, n° 67.

elles en faisaient beaucoup moins de véritables hospices que des communautés religieuses, occupées « à propager l'indolence et l'inutilité monastique ». En l'an III, le chiffre des employées ou même des ex-religieuses est supérieur à celui des malades. Ces établissements sont de véritables couvents qui, « au moyen d'une salle et de quelques lits disposés à l'entrée », cachent sous l'extérieur d'un hospice « de vastes bâtiments, de vastes jardins et un grand nombre de religieuses entourées d'un nombreux domestique, qui absorbent la majeure partie de la dépense ». Dans certains d'entre eux, la bienfaisance n'est même qu'une vaine apparence ; l'hospitalité n'est pas gratuite ; celui de Mandé, par exemple, ne contient que 11 lits accordés aux indigents à titre d'assistance ; les autres sont occupés par des pensionnaires payantes. Ainsi, les secours se réduisent à rien, tandis que les revenus s'élèvent annuellement à plus de 100.000 livres (1).

Ce n'est donc point sans raison, que la Convention décrète, le 28 nivôse an III, la suppression de ces établissements. Mais, afin de ne pas laisser refluer vers l'Hôtel-Dieu les quelques malades qu'elles renferment, elle décide leur remplacement par deux nouveaux hospices. L'un doit être situé dans les locaux de l'ancien hospice Beaujon (2), disparu

1. *Rapport adressé au comité des secours sur la suppression des quatre ci-devant maisons hospitalières et leur remplacement par trois hospices de malades.* Tuétey, t. III, n° 51.

2. L'hospice Beaujon, créé en 1785, était destiné par son fondateur à élever 12 garçons et 12 filles pauvres, nés dans la paroisse du Roule. Ils étaient nourris et entretenus depuis l'âge

depuis le 16 brumaire, l'autre dans les bâtiments de l'ancienne abbaye du faubourg Antoine. Le premier contiendra 80 lits, le second 160. En outre, l'hospice Jacques du Haut-Pas qui ne compte encore que 40 lits, sera porté à 80 (1).

Les quatre maisons hospitalières ne sont pas d'ailleurs les seuls établissements religieux, abolis par la Convention. Celui de l'Enfant-Jésus, situé chaussée de Sèvres, subit le même sort le 6 brumaire an III. Il avait été destiné par son fondateur, Languet, curé de Saint-Sulpice, à l'éducation de seize filles nobles. Il renfermait aussi un atelier de filature, ouvert aux femmes pauvres, à qui l'on donnait la soupe, une livre et demie de pain, et 3 sols par jour. Depuis la Révolution, cette aumône avait cessé faute de matières premières et de fonds, les religieuses avaient été arrêtées, les jeunes filles nobles s'étaient dispersées. Après la suppression de l'établissement, la Convention met, le 2 thermidor an III, les bâtiments à la disposition de la commission des secours, pour y transférer et réunir en une seule maison les orphelins de la Trinité, ceux de la rue du Vieux-Colombier et des Bernadins, et les orphelines de la Rue-

de six ans jusqu'au moment de prendre un métier. Chacun recevait à sa sortie une somme de 400 livres pour entrer en apprentissage ou se former un trousseau. L'établissement jouissait d'un revenu de 30.000 livres. Il fut supprimé le 16 brumaire an III, la Convention, mise en possession de ses biens depuis le 23 messidor, l'ayant trouvé trop dispendieux. Les enfants réclamés par leur famille leur furent rendus, les autres furent placés parmi les élèves de la patrie. Tuétey, t. III, nº 403.

1. Tuétey, t. III, nº 54.

Censier et du cul-de-sac des Vignes (1). Le 4 fructidor suivant, le comité des secours décide que l'ancien hospice de l'Enfant-Jésus sera affecté aux enfants de la patrie du sexe féminin. Par le même arrêté, il déclare que les garçons que l'on avait un moment songé à transporter au Val-de-Grâce, resteront au faubourg Antoine (2).

Quelques mois auparavant, avaient déjà disparu les deux hôpitaux de Sainte-Catherine et de Saint-Gervais, asiles destinés à recevoir et à nourrir pendant trois jours, l'un les femmes et jeunes filles nouvelles venues à Paris, l'autre les voyageurs indigents. La maison de Sainte Catherine ou des Catherinettes avait été supprimée par le comité de Salut public, le 23 messidor an II. L'arrêté décidait que lorsqu'une fille sans demeure ni ressources arriverait à Paris, elle se présenterait au comité de surveillance de la section dont elle aurait fait choix. Celui-ci, après avoir examiné ses passeports et s'être informé de la cause de sa misère, la renverrait au comité de bienfaisance ; ce dernier la ferait loger et nourrir pendant trois jours dans une maison, choisie dans chaque section « d'après la connaissance des mœurs et de la probité du propriétaire » (3). L'hôpital Saint-Gervais avait cessé d'exister le 18 ventôse an III (4). La maison de fous de Charenton avait eu le même sort le 12 messidor suivant, et les insensés qu'elle abritait avaient été recueillis aux Petites-Maisons (5).

1. Tuétey, t. IV, nº 14.
2. *Id.*, t. III, nº 329.
3. Tuétey, t. III, nº 413.
4. *Id.*, t. III, nº 419.
5. *Id.*, t. III, nº 374.

Plus que ces suppressions ou transformations, une réforme s'imposait dans l'organisation des grands hospices. Bicêtre et la Salpêtrière étaient encore, non seulement des asiles pour la vieillesse indigente, mais aussi des maisons de détention. En vendémiaire an III, Paganel et Merlino, chargés par le comité des secours de visiter les établissements d'assistance, avaient été frappés de cette déplorable situation et l'avaient signalée à l'Assemblée. Dans l'une de ces maisons, avaient-ils dit, « des hommes dégradés par jugement ou prévenus de crimes sont placés à côté de la vieillesse honorée, de la respectable infirmité ; dans l'autre des citoyennes estimables, des mères de famille, assaillies par des infirmités précoces ou succombant sous le poids des années, voient près d'elles des filles déshonorées et qui, pour la plupart, conservent dans ce lieu de répression le ton, les manières et les discours de la plus scandaleuse licence » (1).

Le 25 frimaire, la Convention ordonnait le transfert à Saint-Lazare des condamnées qui se trouvaient à la Salpêtrière (2). Le 21 prairial suivant, le quartier des détenues était complètement évacué, les employées congédiées, et l'on s'occupait de transformer les locaux pour les mettre à la disposition des indigentes (3).

Malheureusement, l'on ne se décidait pas à prendre une mesure semblable pour Bicêtre, où cepen-

1. *Rapport sur les prisons, maisons d'arrêt ou de police de répression de détention et sur les hospices de santé*, déjà cité.

2. Tuétey, t. III, n° 289.

3. *Id.*, t. III, n°s 299 et 304.

dant la présence des prisonniers était une cause incessante de troubles et d'abus, où les vieillards voyaient continuellement devant leurs yeux « des chaînes, des grilles, des verrous, des hommes liés, garrottés ou chargés de fer ». Bien plus, ils avaient été, ces tristes vieillards, les spectateurs impuissants des massacres de septembre, et avaient gardé de ces terribles journées un souvenir qui les poursuivait toujours. Un jour, l'un d'eux, « sortit de son lit comme un furieux, et tenant à la main un très grand compas, il cria à ses camarades de se défendre, parce qu'on voulait les égorger : de là le désordre, l'épouvante et tous les maux qu'ils entraînent. Cette crainte afflige même d'autant plus vivement les esprits, qu'ils ont quelquefois le spectacle effrayant de l'appareil formidable que l'on déploie, lorsqu'on recherche un détenu évadé. Les armes, les flambeaux que l'on introduit alors dans leurs dortoirs, tout enfin contribue à persuader à ces malheureux qu'il s'agit d'une nouvelle septembrisation » (1). Le transfert des prisonniers dans un autre établissement est donc une mesure qui s'impose de toute nécessité. Cependant, durant toute la période révolutionnaire, il reste à l'état de projet.

Par contre, beaucoup d'autres améliorations, moins importantes, il est vrai, sont effectuées, dans l'intérieur de chaque hôpital. Construction d'infirmeries pour les vieillards des Incurables, établissement d'un promenoir pour les malades et convalescents de l'Hôtel-Dieu, ouvertures de salles nouvelles, les progrès réalisés montrent combien était grande et féconde l'activité des citoyens chargés de la direction des maisons d'assistance.

1. Tuétey, t. III, n° 204.

Cependant, si certaine que fût leur bonne volonté, il est impossible de ne pas se demander, si, plus d'une fois, elle ne dût pas se trouver entravée par de redoutables difficultés financières. La position matérielle des maisons de bienfaisance était, nous le savons, déplorable dans toutes les régions de la France. Privés, dès le début de la Révolution d'une partie de leurs ressources, elles n'avaient subsisté pendant plusieurs années que grâce aux avances du gouvernement. Après le 23 messidor, dépouillées de leur patrimoine, ne recevant de l'État que des fonds insuffisants, écrasées de charges sans cesse croissantes par suite de la dépréciation des assignats et de la cherté des marchandises, elles sont réduites à la plus profonde misère. Les établissements parisiens échappent-ils à cette malheureuse situation.

Certes, ils subissent, comme tous les autres, les conséquences des lois générales et de l'état économique du pays. Cependant, ils sont certainement beaucoup moins éprouvés, parce que, placés plus près du gouvernement, ils attirent davantage son attention et savent obtenir de lui des sommes plus considérables. Dès l'année 1791, l'Hôpital Général et l'Hôtel-Dieu, qui jouissaient auparavant, le premier de plus de 3 millions de revenus, le second de 1.300.000 livres, perdent, l'un 2.599.300 livres, l'autre 557.291 livres. Pertes énormes sans doute, mais qui sont compensées par les avances fournies par le Trésor public. L'Hôpital Général, à la fin de 1791, reçoit 250.000 livres par mois, l'Hôtel-Dieu 100.000 livres (1). Dans l'ensemble des années 1791 et

1. Tuétey, t. III, n° 3.

1792, ils touchent l'un 3.640.000 livres, l'autre un million (1). En 1793, ils obtiennent des secours qui sont en apparence plus élevés, mais dont le chiffre nominal est sensiblement restreint par la dépréciation des assignats : 4.384.372 livres pour l'Hôpital Général, 2.731.152 pour l'Hôtel-Dieu (2). Ces sommes considérables permettent d'assurer le service, sans qu'il se trouve arrêté ou ralenti par la diminution des revenus.

Après le vote de la loi du 23 messidor an II, le domaine des hospices parisiens devient, comme celui de tous les établissements charitables, propriété nationale. Toutefois, bien que l'Etat se saisisse presque aussitôt de leurs propriétés, il ne semble pas que les hôpitaux de la capitale soient brusquement plongés dans une profonde détresse, comme le sont ceux de la province. Du moins, parmi les plaintes, les doléances, les réclamations incessantes qui viennent de tous les points du territoire assaillir le gouvernement, l'on n'en rencontre point qui émanent des établissements parisiens.

Il est vrai que la mainmise de l'Etat sur leurs biens coïncide avec l'époque où la commission des secours est directement chargée par la loi de leur administration : par suite, elle se trouve beaucoup plus à portée de connaître leurs besoins et d'y faire

1. *Compte rendu* présenté par Roland. *Arch. Parl.*, t. LVI, p. 644.

2. Arch. Nat. F15*6. — Ce registre est un répertoire des sommes consacrées aux secours publics. Nous avons fait le total de celles payées au sieur Paillette pour l'Hôpital Général et l'Hôtel-Dieu de Paris.

face. Il est difficile cependant de se rendre un compte exact des fonds consacrés en l'an III au service de ces hôpitaux : il faudrait pour cela consulter page par page les registres de la commission (1). Toutefois, en voyant d'après des documents certains, avec quel soin cette même commission s'occupe de l'entretien et de la réparation des bâtiments, avec quelle activité elle s'efforce d'agrandir les locaux et de créer de nouvelles salles, l'on est autorisé à croire que les établissements ne souffrent pas considérablement durant l'an III de la situation nouvelle qui leur est faite, depuis que leurs dépenses sont devenues charges nationales (2).

Est-ce à dire, cependant, que les indigents trouvent dans ces maisons une assistance aussi complète qu'ils sont en droit de l'espérer ? Ils y reçoivent des soins médicaux, intelligents et dévoués. Ils y sont fort probablement pourvus de linge et de vêtements à peu près convenables, et logés dans des salles entretenues avec un souci certain d'hygiène et de salubrité. Mais les aliments qui leur sont donnés sont par trop insuffisants. Le représentant Paganel le constate avec force. « Leur nourriture, dit-il, est plus propre à exciter leurs besoins qu'à les satisfaire. Une homicide parcimonie les entraîne lentement à la mort qu'ils ont cru fuir en se jetant dans les bras de la bienfaisance nationale » (3).

1. D'après Delécloy. *Rapport sur la loi du 23 messidor,* leur entretien aurait coûté durant l'an II plus de 40 millions.

2. Voir, pour se rendre compte de tous les travaux entrepris dans les hôpitaux, le troisième et le quatrième volume des documents publiés par Tuétey.

3. *Rapport sur les prisons...*, etc., déjà cité.

Aussi les plaintes sont-elles fréquentes de la part des malheureux hospitalisés qui souffrent de la faim. Pour les calmer, c'est bien en vain que, le 28 vendémiaire an III, la Convention charge le comité des secours « de procurer aux vieillards, aux infirmes, aux malades une nourriture saine et suffisante ». Que peut faire ce comité ? Si les vivres ne sont pas assez abondants, ce n'est point la faute des administrations charitables ; ce n'est point davantage l'effet du manque de fonds. C'est une conséquence inévitable de la disette qui sévit dans toute la capitale, et qui frappe les hôpitaux, comme la masse de la population parisienne.

Aussi les indigents, admis dans ces établissements, sont-ils étroitement rationnés, si étroitement que leur santé s'en ressent. Le 2 floréal an II, le comité de Salut public fixe à 6 onces la quantité de viande accordée journellement aux malades, et à 16 onces par décade celle allouée aux bons pauvres de l'Hôpital Général (1). Bien que, le 14 ventôse, le comité des secours porte à huit onces la portion quotidienne des malades (2), ce n'est point encore là une alimentation qui puisse réparer leurs forces, d'autant que, pour ménager les approvisionnements l'on est forcé de leur mesurer assez chichement le riz, les légumes secs, le fromage et autres denrées. Seules les femmes enceintes sont plus largement traitées : elles obtiennent par jour une demi-livre de viande, et les nouvelles accouchées une livre entière (3).

1. Tuétey, t. III, n° 29.
2. *Id.*, t. III, n° 47.
3. *Id.*, t. III, n° 84.

En outre, le 25 ventôse an III, une loi fixe au maximum d'une livre par jour le pain vendu par les boulangers à chaque habitant de Paris, et cette disposition est appliquée dans les établissements hospitaliers (1). Elle entraîne naturellement un redoublement de réclamations de la part des malheureux : aussi, le 6 ventôse, le comité des secours élève-t-il à une livre et demie la portion accordée aux pauvres de Bicêtre (2). Mais, au printemps, la disette devient telle que les administrateurs, poussant un véritable cri de détresse, font proclamer, par les rues de Paris, au son de la caisse, une invitation aux bons citoyens de porter leurs restes de pain aux hôpitaux (3). Les rations sont alors si exiguës que le nombre des malades s'accroît dans ces maisons, par suite du manque d'aliments. Le 26 messidor, la commission des secours elle-même ne cherche pas à dissimuler qu'à Bicêtre, le chiffre des « gâteux » augmente considérablement par l'effet « de la mauvaise qualité et de l'insuffisance de la nourriture » (4).

Ainsi, durant l'an III, malgré tous les efforts des administrateurs, malgré les progrès et les améliorations réalisées dans bien des parties, la situation des indigents dans les hôpitaux de Paris n'est guère plus enviable que celle des pauvres gens, recueillis dans les mêmes asiles, en province. Mais, du moins, ces établissements sont-ils dirigés par des hommes consciencieux et éclairés, qui n'épargnent ni leurs

1. *Id.*, t. III, n° 60.
2. *Id.*, t. III, nos 233 et 235.
3. Schmitt. *Paris pendant la Révolution*, t. II, p. 327. (Traduction française de M. Paul Viollet.)
4. Tuétey, t. III, n° 267.

soins ni leurs peines. Bientôt, malheureusement, la situation va changer. Sous le Directoire, si nous en croyons les affirmations de M. de Pastoret (1), les fonctions sont confiées à des personnes, qui cherchent seulement à en tirer bénéfice. « Les partis qui triomphent alternativement, en distribuent le revenu à ceux qui partagent leurs opinions, et ceux-ci cèdent quelquefois la place à leurs adversaires avec tant de rapidité, que l'on voit des administrateurs être là moins longtemps que leurs malades ». C'est alors que le crédit se trouve complètement épuisé et les hôpitaux sans ressources. C'est alors que l'on peut signaler le désordre et l'impuissance dans la gestion, l'état de dégradation totale des bâtiments, « le dénuement absolu de linge, d'habits, de tous les effets nécessaires et de tous les genres d'approvisionnements ». C'est alors que le gouvernement est réduit à abandonner les établissements hospitaliers à des compagnies d'entrepreneurs. Mais cette désastreuse situation, ce n'est point sous la Convention qu'elle se produit : à cette époque, malgré la perte de leur patrimoine, les hôpitaux sont, grâce aux efforts de la commission des secours, administrés avec un souci constant de réformes et d'utiles transformations. S'ils manquent parfois de pain, ce n'est point la faute des citoyens chargés de leur gestion ou le résultat de l'insuffisance des fonds, mais la conséquence de la disette générale qui sévit sur Paris, et d'ailleurs sur toute la France.

---

1. *Rapport au Conseil Général des Hospices sur l'Etat des Hôpitaux*, 1816.

II

L'histoire des hôpitaux n'est qu'une partie de l'histoire de l'assistance publique à Paris pendant la Révolution. A côté de ces établissements, il existe une administration spéciale chargée de la distribution des secours à domicile. Durant toute la période révolutionnaire, ces deux grandes branches de la bienfaisance nationale restent distinctes et sont confiées à des mains différentes. D'ailleurs, tout autant que l'administration des hôpitaux, celle des secours à domicile subit le contre-coup des événements politiques. Son histoire présente tout d'abord un des aspects particulièrement intéressants du rôle de plus en plus considérable joué dans la capitale par les sections. Elle est ensuite intimement liée à celle de la suppression des libertés parisiennes par la réaction thermidorienne.

Le 25 mai 1791, à la suite de la disparition des compagnies de charité, la Constituante avait chargé la municipalité de se faire rendre les comptes de ces organisations bienfaisantes, de percevoir à leur place les revenus appartenant aux pauvres, de les répartir chaque semaine entre les trente-trois paroisses, et de désigner dans chacune d'elles les personnes, à qui elle s'en remettrait pour distribuer les secours aux indigents (1). Ce n'était là, d'ailleurs, qu'une organisation provisoire : la municipalité devait, dans le délai d'un mois, présenter un plan définitif. Mais ce plan ne fut jamais soumis par elle à l'Assemblée

1. Voir chap. IV, § IV.

Nationale, et l'administration provisoire fonctionna pendant deux ans, comme si elle avait été établie d'une façon définitive. Le 9 mai 1792, le corps municipal créait dans son sein une commission de bienfaisance, à laquelle il déléguait la gestion du bien des pauvres. Sans doute, celle-ci pour obéir à la loi du 25 mai, se hâtait d'arrêter les bases d'un projet d'organisation générale des secours : elle le présentait à la Commune le 26 septembre ; mais, ajourné par cette dernière, il ne devait jamais être repris (1).

En octobre, la commission municipale proposa à la Commune de désigner, pour la distribution immédiate des secours, une commission dans chaque paroisse. Elle avait fait elle-même un choix de citoyens qui fut fort applaudi. Parmi les membres nommés figuraient Louis-Philippe de Chartres, « prince français, au Palais-Royal », Dubois de Crancé, commandant de bataillon, Cérutti, député, Vandermonde de l'Académie française, Cochin, garde des archives de Lorraine, Bayen, du collège de pharmacie. Le même jour, la municipalité fixait les règles qui devaient diriger ces commissaires : elle arrêtait notamment qu'ils s'associeraient tel nombre de dames qu'ils le trouveraient convenable, « pour les aider et les suppléer dans les différents soins, qu'une patiente sensibilité permet presque exclusivement aux femmes de prendre, avec autant de persévérance que de succès, auprès de l'humanité souffrante » (2).

---

1. *Rapport fait à la Commission municipale de bienfaisance par un de ses membres, dans sa séance du 11 mai 1792*. Bibl. Nat. Lb.[40] 1282. (Tourneux. *Bibliographie*, t. III, n° 15077.)

2. Robiquet. *Le personnel municipal de Paris pendant la Révolution*, p. 633. Extrait des procès-verbaux manuscrits des séances du corps municipal.

A peine constituées, la commission municipale et les commissions paroissiales se virent placées au milieu d'un véritable chaos. C'est parmi la confusion de véritables ténèbres que la première devait rechercher et découvrir les rentes et immeubles formant la dotation des pauvres. La disparition des anciennes paroisses et de leurs compagnies de charité avait produit un trouble inexprimable. En confiant à la municipalité la tâche de percevoir les revenus appartenant aux indigents, la loi du 25 mai ne lui avait donné aucun moyen de connaître ces revenus. Elle n'avait point dit que les titres lui en seraient remis ni même communiqués. Différentes compagnies de charité profitèrent de ce silence pour refuser à la commission municipale toute remise ou même toute production de leurs pièces. En outre, une grande partie des revenus, notamment beaucoup de rentes sur l'Etat, étaient constitués au nom des curés qui étaient dépositaires des contrats. Plusieurs de ces curés, au moment de la suppression de leurs paroisses, avaient disparu sans laisser de renseignements. Enfin, dans beaucoup de paroisses, les marguilliers étaient chargés de l'administration du bien des pauvres, dont ils versaient le produit aux bureaux de charité. Les fabriques, maintenues en exercice par la loi du 23 octobre 1790, ne voulurent se dessaisir d'aucun titre. Lorsqu'elles furent supprimées par la loi du 3 septembre 1792, l'apposition des scellés sur leurs archives ne fit qu'ajouter à l'embarras. éprouvé par la commission municipale, pour reconstituer le patrimoine des pauvres (1).

---

1. *Compte rendu à la municipalité de Paris par sa commis-*

Néanmoins, malgré tous ces obstacles, elle avait au début de 1792, retrouvé un revenu annuel de 392.819 livres. Mais cette somme se trouvait réduite à 300.000 environ, par l'acquit de différentes charges : usufruits réservés aux donateurs ou à leurs représentants, services pieux, fondations secourables, mais destinées à une classe particulière de pauvres, bourses d'études, apprentissages, mariages, pensions aux mères qui nourrissent, délivrance de prisonniers, entretien d'écoles. En 1793, la commission avait, grâce à d'incessants efforts, reconstitué une fortune produisant 455.814 livres de revenu. Elle se flattait alors d'être parvenue « à rassembler les débris épars de la fortune des indigents, à recueillir et classer les titres de propriété *d'un tiers* à peu près des paroisses existantes, et à suppléer par des états exacts et détaillés aux titres dont elle n'avait pu obtenir la remise » (1).

A mesure de la rentrée des revenus, elle en avait fait la distribution aux commissions paroissiales. La loi n'ayant pas fixé le procédé de répartition, elle avait adopté comme base le nombre des indigents de chaque paroisse. C'était là, à ses yeux, le seul moyen « vraiment juste, vraiment conforme au génie d'une constitution fondée sur l'égalité » (2).

---

sion de bienfaisance de l'administration qu'elle a eue en vertu de la loi du 25 mai 1791 des biens et revenus appartenant à la classe indigente. Bib. de la Ville de Paris, 6.916*. (Tourneux. *Bibliographie*, t. III, n° 15.080.)

1. *Compte rendu*, déjà cité.

2. *Rapport fait à la Commission municipale de bienfaisance*, déjà cité.

Cependant il avait soulevé, de la part de certaines paroisses, des réclamations extrêmement vives.

Beaucoup plus abondamment pourvues, dans l'ancien état de choses, les unes que les autres, elles eussent voulu conserver leurs revenus distincts. C'était là d'ailleurs, semble-t-il, la solution qu'auraient dû imposer les considérations purement juridiques, puisque les biens des pauvres provenaient de donations, faites au profit de telle ou telle paroisse nettement désignée. La commission de Saint-Germain l'Auxerrois faisait remarquer que tout autre mode de répartition ne serait licite que si la fortune des indigents était déclarée par la loi propriété nationale : jusque-là il fallait obéir aux volontés des fondateurs. A défaut de ce respect dû à leurs intentions, elle ne prévoyait « qu'un dénuement absolu de toutes ressources, et l'engorgement fatal des canaux qui devaient les fournir ». C'est en termes fort violents qu'elle attaquait le gestion municipal : « Etait-il donc si nécessaire, disait-elle, de ne penser aux pauvres que pour les rendre plus pauvres encore, de ne les confondre tous sur un catologue commun que pour les réduire à la même détresse, de ne s'occuper des fondations faites en faveur d'un bon nombre d'entre eux que pour les éteindre toutes » (1).

1. *Réclamation motivée en faveur de la conservation distincte des revenus et aumônes fondées, appartenant aux pauvres de chacune des paroisses de Paris, par un administrateur des compagnies de Charité de Saint-Germain l'Auxerrois, membre de la commission de la même paroisse et de celle de Saint-Jacques le Majeur.* — Bib. de la ville de Paris 11.944*,1 (Tourneux. *Bibliographie*, t. III, n° 15.078.)

Certes, les arguments présentés ne manquaient pas d'une réelle force. Cependant, la commission municipale, obligée, le 11 mai 1793, de justifier son administration, pouvait répondre victorieusement à ces reproches, en montrant combien tout autre façon de procéder était impraticable. Sans examiner trop longuement si une répartition proportionnelle au nombre des indigents n'était pas la seule équitable, elle faisait en effet observer que les paroisses nouvelles n'avaient aucune fondation, « les droits des paroisses anciennes ayant changé avec leur territoire ». Elles avaient été réduites par la loi de 52 à 33 : comment respecter dans cette nouvelle organisation, des fondations faites pour des paroisses, plus nombreuses, autrement distribuées, ayant des besoins différents (1) ?

Au surplus, les attaques des commissions paroissiales contre la commission municipale n'ont rien qui doivent surprendre. Si des querelles intérieures troublent plus d'une fois leurs rapports, c'est que ces administrations ne possèdent pas assez de fonds pour suffire à leurs besoins. Les commissions paroissiales, incapables de satisfaire aux demandes des indigents, sont portées, par un sentiment presque naturel, à s'en prendre à la commission municipale et à lui reprocher de mal gérer le patrimoine. Celle de Saint-Germain-l'Auxerrois l'accuse de multiplier les dépenses intérieures, de gaspiller l'argent, de soudoyer des commis inutiles. La commission municipale n'a d'ailleurs pas de peine à répondre à de telles incri-

1. *Rapport fait à la Commission municipale de bienfaisance le 11 mai 1792*, déjà cité.

minations. Pour une recette de plus d'un million, les frais se montent, pendant toute la durée de son existence, à 4.800 livres ; les fonctions des commissaires et du trésorier sont gratuites ; le travail du bureau est confié sans augmentation de traitement aux employés du *département* des établissements publics (1).

Mais, pour subvenir aux besoins de plus de 100.000 indigents, environ un sixième de la population parisienne, la commission ne jouit guère, déduction faite des charges, que de 360.000 livres de revenu. Cependant, la mission qui lui est confiée est immense : elle embrasse tous les âges, tous les états de la vie, elle comprend « et l'enfance et la vieillesse, et l'ouvrier condamné à l'inaction par une maladie passagère ou le défaut de travail, et celui qui ne trouve pas, même dans un travail assidu, les moyens de pourvoir aux besoins de sa trop nombreuse famille. » Eh ! bien, c'est avec de si médiocres revenus que la commission municipale remplit cette écrasante tâche. « Il semble, s'écrie-t-elle, qu'au lieu de s'étonner de la modicité des secours et de l'impossibilité de proportionner l'assistance au besoin, on aurait plutôt dû trouver étonnantes les ressources d'une administration qui, avec de si faibles moyens, parvenait à soulager, quoique d'une manière imparfaite, des besoins si divers et si multipliés » (2).

Les services rendus par la commission municipale étaient en effet très réels, et pendant longtemps les pauvres en conservèrent le souvenir. « L'on n'a

---

1. *Même rapport et compte rendu*, déjà cités.
2. *Compte rendu*, déjà cité.

pas oublié à Paris tout le bien qu'y fit cette commission », déclare en l'an XI, Duquesnoy, ancien constituant monarchiste. « De très bons esprits, des hommes éclairés, des citoyens très recommandables ont développé les vrais principes de secours ; ils ont répandu des idées saines, et ils n'ont pas peu contribué à aplanir la route dans laquelle on commence à marcher aujourd'hui » (1).

Quant aux commissions paroissiales, c'est la commission municipale elle-même qui, après leur suppression et à la veille de disparaître elle-même, se charge de prononcer leur éloge. « Une preuve sans réplique de l'utilité de leurs opérations et de la confiance qu'elles inspiraient, c'est le bien qu'elles ont opéré. On n'apprendra pas sans surprise, peut-être, que les commissions particulières de bienfaisance sont parvenues à se procurer par leurs soins actifs et vigilants, par leur courage et leur patriotisme infatigables, une somme de près de 500.000 livres au delà de celles qui leur ont été répatties par la commission municipale. Quelle apologie vaudrait cette réflexion ? » (2).

Néanmoins, malgré tous les services rendus par ces administrations bienfaisantes, de violentes attaques étaient, depuis les premiers jours de leur institution, dirigées contre elles par les sections. Ce n'était pas leur mode de gestion que l'on critiquait, on contestait le principe même de leur existence.

Les sections, et avant elles les districts, à qui elles avaient succédé dans l'organisation de la capitale,

1. Duquesnoy. *Rapport du Conseil Général des Hospices sur les secours à domicile, fructidor an XI.*

2. *Compte rendu*, déjà cité.

avaient dès le début de la Révolution formé des comités de bienfaisance. Ceux-ci, grâce aux contributions volontaires des citoyens charitables, distribuaient aux indigents des secours et surtout du pain. La section de la rue Beaubourg, par exemple, avait, en vertu d'une décision prise le 11 décembre 1790, fait des collectes qui avaient produit 3.090 livres, 9 sols. En novembre 1791, elle avait consacré sur cette somme 2.314 livres à l'achat et la répartition de pain (1).

Ces comités de bienfaisance des sections avaient donc certainement été fort utiles, surtout avant la création de la commission municipale et des commissions paroissiales. « De quels secours, s'écrient en 1792, les citoyens de la Fontaine-Grenelle, ces établissements n'ont-ils pas été depuis la Révolution et surtout depuis la Constitution civile du clergé ? On n'ignore pas que, à cette époque, la plupart des pasteurs de la capitale, abandonnant leurs fonctions, ont sacrifié à leur opinion erronée et destructive de l'ordre et de la tranquillité publique, le sort des malheureux confiés à leur charité pastorale. Que seraient devenus ces infortunés, depuis que les revenus des pauvres sont en stagnation, sans les établissements de bienfaisance fondés par les districts, dont les habitants se sont environnés de privations pour secourir leurs frères indigents ? C'est à ces établissements vraiment fraternels, que la capitale est redevable de la tranquillité dont elle a joui au sein des orages qui la menaçaient. Sans leurs secours, elle aurait

1. Section de la rue Beaubourg. *Compte rendu aux citoyens de la Section. Recettes et dépenses de la Commission de bienfaisance.* Bib. Nat. Lb[40] 2112. (Tourneux. *Bibliographie*, t. II, n° 7.885.)

ressenti les funestes effets de l'abandon de l'indigence, car le désespoir à la fin peut trouver place dans l'âme des malheureux que la faim poursuit » (1).

A peine les commissions paroissiales furent-elles constituées, qu'aussitôt les sections protestèrent contre ces institutions. Elles invoquaient contre elles deux sortes de raisons, les unes tirées de la liberté religieuse, les autres empruntées à leur propre expérience charitable.

Elles craignaient que dans ces commissions paroissiales, les curés ne parvinssent à s'immiscer. « Les paroisses, ni les curés, ni les gens d'église d'aucune espèce, ne doivent plus figurer comme objet d'attention principale dans aucun établissement national, surtout en ce qui regarde le temporel. Or, en attachant à chaque paroisse une commission des pauvres, on constitue en quelque sorte la paroisse comme le chef-lieu et le type principal des aumônes et de leur distribution... On sent bien que dans les premiers moments, le choix des membres de ces commissions opposera à l'influence sacerdotale une digue vigoureuse, digne du civisme des bons citoyens qui sont chargés de ces emplois honorables, mais que bientôt la patiente entreprise des prêtres aura triomphé des obstacles des premiers jours... Et ne voyons-nous pas que déjà dans les commissions paroissiales, qui sont formées depuis quelques jours, les curés qui se sont introduits d'abord sous prétexte de donner des renseignements, ont obtenu presque partout la présidence des comités ? » (1).

1. Section de la Fontaine-Grenelle. *Pétition à l'Assemblée nationale.* Bibl. Nat. Lb40 1828. (Tourneux. *Bibliographie,* t. II, n° 8095.)

Ce qui inquiète les sections, c'est que les secours, administrés par paroisses, avec intervention des prêtres, ne seront sans doute pas distribués avec cette neutralité absolue à l'égard des cultes et des croyances, que doivent garder les dispensateurs de la bienfaisance publique. « La liberté des cultes déclare la section des Enfants-Rouges, restreint les curés et autres ministres de la religion catholique à l'exercice des fonctions religieuses et spirituelles, et tous les citoyens, de quelque religion qu'ils soient, doivent participer au secours, auxquels ils ne pourraient prétendre si les curés en étaient chargés » (1).

En outre, les commissions de paroisse et les comités de section font double emploi, et il faut nécessairement que, soit les premiers, soit les seconds, disparaissent. La coexistence de ces deux organisations entraînerait une rivalité dangereuse et nuisible dans la délivrance des secours : elles pourraient les unes et les autres assister les mêmes individus, tandis que certains demeureraient oubliés ou seraient moins aidés, « par suite de la confusion qu'entraîne nécessairement une double administration ». Or, les comités de section se jugent menacés : la municipalité ayant chargé sa commission, non seulement d'administrer les revenus fixes des pauvres, mais encore de faire procéder à des quêtes, ils n'ont plus, semble-t-il, de raison d'être. Ils pensent être cependant beaucoup plus à même que les paroisses de distribuer les secours aux indigents. « Il est impossible à

1. Section des Enfants-Rouges. *Extrait des procès-verbaux des assemblées générales*. Bib. nat. Lb[40] 1802. (Tourneux. *Bibliographie*, t. II, n° 8.040.)

celles-ci de connaître la totalité des citoyens dans le cas d'être secourus, puisqu'il n'y a pas une paroisse qui n'embrasse plusieurs portions de sections : les sections, au contraire, sont dans le cas de connaître parfaitement leurs nécessiteux, parce que les citoyens qui les composent, dont il est dressé des recensements généraux, sont accoutumés à vivre ensemble, en se réunissant en assemblée générale ou en faisant le service militaire » (1). D'ailleurs, il y a quarante-huit sections et seulement trente-trois paroisses, et en supposant la même activité, le même zèle et la même intelligence dans les administrations paroissiales que dans les comités de section, « on ne peut nier que quarante-huit moyens de faire le bien ne soient plus efficaces et plus secourables, que trente-trois ne le peuvent être, dans une ville où la portion indigente est si considérable, et exige des soins et une surveillance si multipliés » (2).

En 1792, les réclamations se précisent, et deviennent en même temps plus générales, toutes les sections se mettant d'accord pour établir les mêmes bases de revendications. Le 11 novembre 1792, leurs commissaires se présentent à la Convention pour lire une adresse, dirigée à la fois contre la commission municipale et contre les commissions paroissiales.

Ils font la critique la plus vive, et d'ailleurs la plus injustifiée de la gestion municipale. Ils protestent, au nom de le liberté religieuse et de la meilleure administration des secours, contre l'existence

---

1. Section des Enfants-Rouges. *Extrait des procès-verbaux*, déjà cité.

2. Section de la Fontaine-Grenelle. *Pétition*, déjà citée.

des commissions paroissiales. Mais surtout ils s'élèvent contre le mode de nomination des commissaires, et c'est là certainement la partie la plus nouvelle et la plus intéressante de leur pétition, car elle montre combien grandissent au cours de la Révolution les exigences des sections, qui cherchent à accroître leurs pouvoirs au détriment des autorités constituées. Elles protestent donc que ce n'est point à la municipalité à désigner elle-même les membres des commissions : c'est seulement à titre provisoire que ce pouvoir lui a été donné, et depuis longtemps elle aurait dû présenter un plan qui réglât par le principe électif le choix des administrateurs charitables. « Les citoyens qui composent une commune ont droit d'élire ceux d'entre eux auxquels ils veulent confier les intérêts communs. Les commissaires auraient dû être nommés par les sections au lieu de l'être par la municipalité » (1).

Celles-ci demandent donc, à la place de la commission municipale, une *commission centrale*, à la place des commissions de paroisse, des comités de sections, dont les membres seront les uns et les autres désignés par le mode électif. « Les revenus des pauvres, quoique formés par la grande famille des habitants de Paris, n'en sont pas moins le patrimoine exclusif des citoyens indigents. Ces biens rentrent donc dans la classe des propriétés particulières, puisqu'ils ne peuvent être appliqués qu'à ce seul objet. C'est donc aux sections à veiller à leur distribution, car si les pauvres sont membres de la société,

1. *Adresse à la Convention Nationale, par les commissaires réunis des 48 sections de Paris.* — Bib. Nat. Lb[41]2.857. — *Arch. Parl.*, t. LV, p. 666 et suiv.

si elle leur doit protection et secours, c'est donc à cette société, c'est-à-dire à l'universalité de ses membres réunis dans les quarante-huit sections, qu'il appartient de régler, de répartir, et de distribuer ces secours ».

Aux projets de suppression présentés par les sections, la commission municipale oppose, cela va de soi, une vive résistance. Contre l'organisation des secours par section elle proteste, en invoquant les intentions des donateurs et des auteurs de fondations. « C'est dans les paroisses et pour les paroisses que les fondations ont été faites. C'est aux pauvres de leur arrondissement qu'elles doivent s'appliquer, et ces arrondissements ne correspondant en aucune manière à ceux des sections, il en résultera de deux choses l'une, ou que les fondations ne seront point appliquées aux pauvres de leur arrondissement, ce qui est contraire aux règles de la justice et au vœu de la loi, ou qu'elles seront partagées entre les sections à raison du territoire, ce qui ne peut avoir lieu, sans une ventilation difficile, en certains cas impraticable » (1). Mais, cet argument n'a point la valeur qu'il paraît présenter tout d'abord. La commission municipale, elle-même, a méconnu les intentions des fondateurs, en distribuant les secours proportionnellement au nombre des pauvres.

Aussi bien, la commission municipale doit-elle se résigner à faire des concessions. Chargée par le con-

---

1. Commune de Paris. *Rapport fait au Conseil municipal, en conséquence de l'arrêté du Conseil général de la Commune du 29 décembre 1792, par la Commission municipale de bienfaisance.* Brit. Mus., F R. 8*25. (Tourneux. *Bibliographie,* t. II, n° 6.252.)

seil général de la Commune, le 29 décembre 1792, de préparer un plan d'ensemble de l'organisation des secours, elle fait participer, dans une large mesure, les sections à l'administration de la bienfaisance. D'après ce projet, la commission municipale comprendrait désormais « le maire de Paris, président, les administrateurs des établissements publics, dont l'un présiderait en l'absence du maire, deux officiers municipaux élus par le corps municipal à la majorité absolue des suffrages ; quatre membres du Conseil général de la Commune, pareillement élus par ledit conseil, quarante-huit commissaires élus de la même manière, chacun par l'un des quarante-huit bureaux de bienfaisance établis dans les sections ». Cette commission serait chargée de percevoir et d'administrer tous les revenus appartenant aux pauvres, y compris les dons, les legs, les aumônes, le produit des représentations théâtrales, et « toutes les offrandes consacrées à l'utilité commune. » Pour la distribution des secours, il serait créé quarante-huit bureaux de bienfaisance, établis chacun dans l'arrondissement d'une section et portant le nom de celle-ci. Ils seraient composés de seize membres, « élus à la majorité absolue des suffrages dans une assemblée générale de la section, d'un trésorier et d'un secrétaire, désignés par le bureau dans sa première assemblée » (1)..

Ainsi la commission municipale admettait dans son sein les représentants des sections et sacrifiait les

1. *Rapport* déjà cité. Nous ne donnons de ce plan, qui n'a jamais été réalisé, qu'une très courte analyse. On en trouvera de larges extraits dans F. Dreyfus, *l'Assistance sous la Législative et la Convention*, ch. VI, p. 128 et suiv.

commissions paroissiales. Inutiles et vaines concessions ! Le 28 mars, tandis que s'achevait la discussion de ce plan, la Convention supprimait brutalement et la commission municipale et les commissions paroissiales. Le projet de décret lui avait été présenté, au nom du comité des secours, par Vadier, qui, à la tribune de l'Assemblée, n'avait pas craint de reprendre les accusations, fausses pour la plupart, lancées par les sections contre la commission municipale. « L'administration des secours, avait-il dit, réside dans les mains de la municipalité, en sorte que par une cumulation de pouvoirs, elle gère elle-même ce que la nature de ses fonctions lui fait un devoir de surveiller. De cette confusion de pouvoirs naissent les plus intolérables abus. Le premier est que la consistance et l'emploi du revenu des pauvres sont un secret impénétrable. Le second que la portion de ces revenus distribuée aux indigents est infailliblement la plus mince. Le troisième que la comptabilité est un chaos qu'il est impossible de débrouiller... Les commissions de paroisses, chargées de distribuer des secours aux pauvres, ne reçoivent rien ou presque rien de la municipalité... L'absence ou la distraction des revenus a forcé les habitants de chaque section à emprunter ou à se cotiser, pour pourvoir à la subsistance des pauvres de leur arrondissement, tandis que les revenus de ce patrimoine sacré sont inconnus, épars, dilapidés, que nul compte d'adminisiration n'est rendu, et que l'autorité chargée par la loi de le recevoir est elle-même administratrice et comptable (1) ».

---

1. Vadier. *Rapport sur l'administration et la distribution des*

A la suite de ce rapport, la Convention décrète que la municipalité rendra compte au département de la gestion du revenu des pauvres. Ce compte une fois arrêté, la commission municipale sera supprimée, ainsi que les commissions paroissiales. A leur place, il sera formé provisoirement, jusqu'à ce que l'organisation définitive des secours soit en activité, une commission centrale de bienfaisance, « pour administrer, sous la surveillance des corps administratifs, les revenus de dotation appartenant aux pauvres des paroisses de Paris; autres que ceux des hôpitaux ». Cette commission doit être composée d'un membre de chaque section, nommé au scrutin, à la majorité absolue des suffrages. Les membres en sont renouvelables par moitié, s'il y a lieu, à l'expiration d'une année d'exercice. Ils choisissent seize d'entre eux, par scrutin de liste et à la pluralité relative, pour former un directoire ou bureau d'agence, qui est renouvelé tous les six mois (1). Les fonctions des commissaires sont gratuites. Elles consistent dans l'administration des revenus et leur répartition de trois mois en trois mois entre les quarante-huit sections. Cette répartition doit être faite, en proportion des infirmes et nécessiteux de chaque section, et non en raison de la population ou de l'étendue. A cet effet, il doit être procédé, dans la dernière quinzaine de chaque trimestre, au recensement exact

---

revenus des pauvres des 48 sections de Paris. — Bib. Nat. Lc[38] 215. — *Arch. Parl.*, t. LV, p. 638.

1. Voir dans l'*Almanach National*, an II, an III et an IV, le détail des attributions de ce directoire qui est partagé en quatre divisions administrant chacune plusieurs parties du service.

des pauvres et infirmes domiciliés dans la section. La commission centrale est tenue de rendre chaque année un compte général de son administration. Ce compte doit être publié par la voie de l'impression et de l'affichage, après avoir été visé par la municipalité et arrêté par le directoire du département (1).

Une fois décrétée par l'Assemblée, cette nouvelle organisation de l'assistance à domicile ne tarde pas à fonctionner (2). Le 31 août, la commission municipale rend un compte très clair et très net de sa gestion. A partir du 1[er] septembre, la commission centrale est en activité. A côté d'elle sont établis des comités de bienfaisance dans les sections. Le 25 juillet, le corps municipal et le conseil général de la Commune adoptent un règlement, fixant les attributions de ces derniers. Ils doivent comprendre un nombre de commissaires proportionné à l'étendue et à la population de chaque section, seize au moins vingt-quatre au plus. Ces commissaires sont élus pour deux ans, par l'assemblée générale de la section, à la pluralité relative des suffrages. Chaque comité doit diviser la section en autant d'arrondissements que l'exige la quantité des pauvres : chaque arrondissement est confié aux soins de deux commissaires.

Ceux-ci sont chargés de dresser chaque trimestre

---

1. *Arch. Parl.*, t. LV, p. 638.

2. Le décret du 28 mars semble avoir soulevé une certaine opposition de la part de la municipalité. Le 30 mars, le comité des secours reçoit une réclamation de Chaumette, procureur syndic de la Commune. Cela ne l'empêche point de persister dans ses conclusions, et de s'engager « à défendre le décret, si quelqu'un veut y porter atteinte », AF II 39, f° 124, v°.

un recensement exact et nominatif des indigents domiciliés dans l'étendue de la section Ce recensement doit contenir « les noms, âge, profession et demeure des citoyens inscrits comme tels, le nombre vérifié de leurs enfants, et les motifs qui leur donnent droit à la bienfaisance publique ». Les commissaires doivent ordonner et surveiller les distributions journalières, arrêtées par délibération du comité. Ces distributions sont divisées en trois classes. La première comprend les secours accordés aux vieillards et infirmes, « dont la situation est telle qu'ils ne peuvent plus par leur travail fournir à leurs premiers besoins, la seconde ceux à donner aux femmes en couche et aux nourrices, et la troisième à ceux qui sont chargés de famille et dont l'infortune n'est que momentanée ». Les secours doivent toujours être distribués en nature, à moins de cas extraordinaires vérifiés par le comité. Pour recueillir des informations plus promptes et plus assurées, les comités peuvent associer à leurs travaux des citoyennes de leur section (1).

Telle est l'organisation des secours à domicile instituée à Paris à la fin de 1793. Elle est l'aboutissant d'un mouvement d'opinion qui a duré pendant deux ans. Elle n'est cependant pas appelée à rester longtemps établie ainsi, sans subir de nouvel-

---

1. Tuétey, t. IV, n° 317. D'une façon générale, les comités usent largement de cette faculté d'associer des femmes à leurs travaux. Voir *section des Champs-Elysées. Discours prononcé par le citoyen Raillard à la séance du 21 septembre 1793 et adressé aux citoyennes appelées à cette séance*. Bib. Nat., Lb⁴⁰ 1772. (Tourneux. *Bibliographie*, t. II, n° 7.995.)

les modifications. Emportée par le torrent rapide des événements, la Révolution est impuissante à créer des institutions administratives, stables et définitives. Les crises politiques réagissent sur l'organisation des pouvoirs publics et lui apportent trop souvent de brusques transformations. C'est pour diriger, par leurs mandataires élus, la distribution des secours, que les sections se sont élevées contre les commissions paroissiales. Avec le gouvernement révolutionnaire, elles perdent la liberté de nommer elles-mêmes les membres de leurs comités de bienfaisance. Comme d'autre part, le pouvoir central ne songe pas à désigner les titulaires de ces fonctions, certains comités se trouvent, à la fin de l'an II, privés de plusieurs membres, tel celui des Tuileries qui ne comprend à cette époque que douze personnes (1).

Survient la réaction thermidorienne. Les comités de bienfaisance se trouvent placés, par le décret du 22 frimaire, sous la surveillance du comité des secours publics de la Convention (2). C'est l'assemblée qui nomme les citoyens chargés de former ou de compléter ces comités : les choix sont faits sur la proposition du comité de législation. C'est là une des conséquences de la victoire de la Convention sur la Commune ; le triomphe de l'Assemblée atteint non seulement l'organisation municipale proprement dite, mais encore les institutions sectionnaires. C'est seulement, le 27 ventôse an III, quand se trouvent

---

1. Tuétey, ouv. cité, t. IV, nº 321.
2. Tuétey, ouv. cité, t. IV, nº 339.

calmées les inquiétudes créées par l'action révolutionnaire de l'hôtel de ville au 9 thermidor, que les citoyens des sections recouvrent le droit de nommer eux-mêmes par l'élection les membres des comités de bienfaisance (1).

Mais, comme à cette époque les fonctions de ces comités deviennent de plus en plus pénibles, par suite du développement de la misère publique, il arrive plus d'une fois que les individus désignés refusent d'accepter cette charge. Aussi, le 24 germinal an III, le comité des secours leur fait-il une véritable obligation de la remplir. Il estime que, dans un moment où la patrie appelle le zèle et les lumières de tous les bons citoyens, « ceux qui sont élus par le suffrage du peuple, pour exercer la bienfaisance nationale, ne doivent, ni ne peuvent, sous des prétextes frivoles ou de légères considérations, refuser les honorables travaux qui leur sont délégués ». Donc, nul d'entre eux ne pourra décliner ces fonctions, à moins d'excuse jugée valable par le comité des secours lui-même (2).

Quant à la commission centrale, elle survit, après le 9 thermidor, à la plupart des institutions administratives parisiennes. Elle ne se trouve point supprimée par le décret du 14 fructidor, qui charge cependant la commission nationale des secours publics « de la surveillance, de la direction et de l'administration immédiate des hôpitaux, *de la distribution des secours,* et de toutes les parties du service relatives à l'attribution de cette commission » (3). Le

1. Tuétey, t. IV, n° 355.
2. Tuétey, t. IV, n° 359.
3. *Id.*, t. III, n° 31.

comité des secours consulté se montre d'avis, le 24 frimaire, que les décrets rendus par la Convention n'annulent point la compétence de la commission centrale (1). Elle subsiste jusqu'au 27 thermidor an IV : à cette date, elle disparaît, cédant la place aux comités de bienfaisance et au Bureau général créés par le Directoire (2).

Pendant ses trois ans d'existence, elle a dû lutter contre d'énormes difficultés. Succédant à la commission municipale, elle s'est, dès l'origine, heurtée aux mêmes obstacles qui entravaient l'action de cette dernière. La loi qui l'a constituée ne lui a pas donné en termes formels le pouvoir de se faire remettre les papiers authentiques concernant les propriétés des indigents. Le 5 messidor an II, elle est donc encore obligée de solliciter de la Convention un décret, « pour obliger tous débiteurs et détenteurs des biens et revenus des indigents à lui remettre dans un délai fixe, les titres, renseignements et documents qu'ils peuvent avoir » concernant ce patrimoine (3). Dans ces conditions, c'est pour elle une tâche extrêmement délicate et pénible que de poursuivre l'œuvre de reconstitution du domaine des pauvres, entreprise par la commission municipale.

Une insertion, faite dans l'*Almanach national*, en dit long sur l'état de dispersion de ces biens. « Plusieurs circonstances ayant empêché jusqu'ici d'acquérir une entière connaissance du bien des indigents, la commission centrale invite, au nom de

1. Tuétey, t. IV, n° 308.
2. Arrêté du Directoire du 21 floréal an IV.
3. Tuétey, t. IV, n° 301.

l'humanité souffrante, au nom de tout ce qui peut intéresser les âmes sensibles, tous les citoyens qui tiennent à bail ou à simple location, verbale ou par tacite reconduction, une maison ou autre bien appartenant à la classe indigente d'une paroisse existante ou supprimée, de se hâter d'en faire la déclaration, soit au comité de bienfaisance de la section, soit à la commission centrale, soit aux membres de la commission ou des comités. — Leur silence serait un larcin fait à la famille entière des indigents. — La commission invite aussi tous citoyens, notaires, avoués, huissiers, hommes d'affaires ou agents particuliers, tous administrateurs, régisseurs, tous ministres de quelque culte que ce soit, toutes personnes de confiance, en un mot tous les citoyens de l'un et de l'autre sexe, d'instruire sans délai la commission centrale ou les comités de bienfaisance des sections ou les membres de la commission ou des comités, de tout ce qui est parvenu ou parviendra à leur connaissance appartenir à la classe indigente et nécessiteuse (1). »

Néanmoins, malgré toutes les difficultés, la commission centrale est parvenue, en l'espace de dix mois, à découvrir, sinon la totalité, du moins une grande partie des rentes et des immeubles formant la dotation des pauvres. Aussi les revenus sont-ils augmentés de plus d'un tiers, lorsque la loi du 23 messidor déclare propriétés nationales les biens des indigents. La commission se trouve alors dépouillée : elle est obligée de remettre à l'administration des

1. *Almanach National*, an II, p. 477 ; an III, p. 444 ; an IV, p. 442.

domaines une fortune de 13 millions. A la place, elle obtient, non sans peine, une subvention de 36.000 livres par mois, payée en assignats au pair. Mais, dès fructidor an II, des difficultés administratives arrêtent l'exécution de cet arrangement. La Trésorerie nationale, d'après les instructions du comité des finances, juge ne devoir payer la somme convenue que sur présentation des quittances des fournisseurs, vérifiées par les comités de bienfaisance, et ordonnancées par la commission centrale. Au lieu de quarante-huit reçus des trésoriers de section, il faut produire après coup plus de mille quittances. La commission centrale s'adresse au comité des secours en vendémiaire, puis à la Convention le 16 brumaire, pour demander l'exécution des engagements pris envers elle, et montrer la triste situation à laquelle ces difficultés et ces lenteurs réduisent les pauvres. Pendant plus de trois mois, le paiement de la subvention reste suspendu, par suite de l'impossibilité où sont les comités de produire des pièces dont ils n'ont pas cru devoir se munir par avance. En pluviôse, ils en sont encore à demander l'acquittement des sommes arriérées (1). « Si l'active sensibilité des commissaires ne leur faisait trouver quelques ressources, les indigents seraient privés de leur pain journalier » (2). Ils font des quêtes chez les citoyens aisés : un habitant de la section Marat donne à lui seul quarante voies de bois et six cents boisseaux de pommes de terres. Malgré l'appauvrissement général, ils obtiennent ainsi des aumônes suffisantes pour

1. Tuétey, t. IV, nos 303, 305, 306, 307, 349.
2. F. Dreyfus, ouv. cité, p. 136.

continuer, au moins partiellement, leurs distributions, et ne pas être contraints de s'arrêter dans leur mission bienfaisante.

III

C'est d'ailleurs une tâche extrêmement difficile pour la commission centrale et pour les comités de section, que de fournir assistance aux indigents parisiens. Le rôle des administrateurs charitables, — rôle en toutes circonstances, délicat et pénible, — est rendu encore plus ardu par le développement sans cesse croissant de la misère publique. Dans toute la France, deux ordres de faits, occasionnés l'un et l'autre par la dépréciation des assignats, contribuent, surtout sous la Convention, à accroître de jour en jour la détresse générale : d'une part l'engourdissement du commerce et de l'industrie, qui, en diminuant les moyens de travail, augmente le nombre des indigents ; d'autre part la rareté et la cherté sans cesse grandissantes, de toutes les marchandises et denrées. Dans les départements, ils entravent, ils rendent vains les efforts tentés pour secourir le flot montant des pauvres. Il n'en est pas autrement à Paris, où inévitablement les mêmes causes produisent les mêmes effets.

Tandis en effet que les ressources de la bienfaisance publique sont limitées, le chiffre des indigents s'élève avec une effroyable rapidité. Une foule de

1. F. Dreyfus, ouv. cité, p. 136.

gens de métier, de journaliers, d'ouvriers, se trouvent sans moyens de subsistance, faute de travail. Beaucoup sont réduits à la mendicité. Sans doute, l'on pourrait essayer de leur fournir de l'ouvrage en entreprenant des travaux publics. C'est là ce que sollicitent beaucoup de ces malheureux. C'est là ce que viennent demander à la Convention les députations envoyées par les sections (1). C'est là ce que réclame le directoire du département, qui, le 31 décembre 1793, délègue deux de ses membres auprès du comité des secours, pour lui montrer combien il est urgent de donner de l'occupation aux pauvres gens (2). Et, certes, l'entretien des routes absolument ruinées, la remise en état ou la création des voies navigables, assurerait pour longtemps l'existence de nombreux indigents. Quand Réal propose à la Commune le creusement de deux canaux : l'un de la

---

1. Section de la Maison-Commune. *Pétition à la Convention Nationale.* — Bib. Nat. Lb [40] 1945 (Tourneux, *Bibliographie,* t. II, n° 8284). — *Projet d'adresse de la section de l'Observatoire à la Convention nationale.* Bib. Nat. Lb [40] 2015. (Tourneux. *Bibliographie,* t. II, n° 8549.

2. Arch. Nat. AF_{II}^{*} 39, f° 110 r°. « Les citoyens Cournand et Outin, membres du directoire du département de Paris et commissaires nommés de cette administration, sont entrés, et après avoir pris connaissance de l'état de la délibération, l'un deux a donné des éclaircissements, relatifs aux besoins des indigents de Paris : il a proposé d'occuper les bras des ouvriers à l'ouverture d'un canal de réunion de la Marne à la Seine. Il a aussi exposé qu'il pensait que si l'on faisait couper les arbres qui se trouvent actuellement dans les maisons religieuses du département de Paris, il y aurait du travail pour un très grand nombres d'indigents, et que si l'on faisait démolir les barrières qui ont une forme *bastillaire,* ce serait encore un moyen de travail. »

Marne à la Seine, l'autre de Paris à Orléans, quand il veut faire voter une adresse à la Convention, pour la prier de décider l'exécution de ces grands ouvrages publics, ce qu'il veut avant tout, c'est venir en aide aux ouvriers oisifs. « C'est, dit-il, le vrai moyen de secourir les pauvres, les femmes et les enfants. » Le nombre des inoccupés est immense à Paris : l'on ne peut douter qu'ils ne se présentent en masse : beaucoup de malheureux, sains et valides, se plaignent qu'on ne leur fournisse pas de besogne. Mais, en dépit de ces propositions, rien ne se fait. Les travaux sont un mode d'assistance, toujours prôné en théorie, rarement employé en pratique.

Néanmoins, il existe toujours à Paris des ateliers de filature, destinés à fournir une tâche aux femmes ou aux enfants indigents. Leur histoire n'est, d'ailleurs, jusqu'à la fin de la Révolution, qu'une lutte constante pour réprimer les abus qu'ils engendrent sans cesse. C'est pourquoi, si l'on ne cherche pas à les supprimer, l'on se garde du moins de leur donner de l'extension.

Créés par la loi du 30 mai 1790, ils ont été épargnés par celle du 19 juin 1791, qui a fait disparaître les chantiers de terrassement. Cette loi, il est vrai, a décidé que, désormais, les dépenses des ateliers seraient à la charge de la ville de Paris, et que les ressources nécessaires seraient seulement avancées par l'Etat. Toutefois, malgré cette disposition, les fonds continuent, pendant toute la période révolutionnaire, d'être fournis par le Trésor public, sans qu'il soit exercé aucune répétition contre la municipalité, chargée de la surveillance et de l'entretien de ces établissements. Le 15 floréal an III, l'Etat se

trouve avoir versé, depuis leur création, 3.940.583 livres. Il a éprouvé, par suite de l'insuffisance des recettes provenant de la vente des produits, un déficit de 462.075 livres (1).

Du moins, ces sommes ont-elles permis d'occuper un nombre assez considérable de malheureuses femmes. Vers la fin de 1792, les ateliers emploient environ 2.800 personnes (2). Un tiers de cette population se consacre à la filature du lin et du chanvre, les deux autres à la filature du coton et à ses préparations. Le travail de l'épluchage est confié aux indigentes âgées ou infirmes et aux enfants, incapables de remplir une meilleure fonction : cette catégorie de pauvres reçoit un modique salaire de 8 sols par jour. Les fileuses sont payées à la tâche, d'après un tarif gradué sur le degré de finesse des fils ou des cotons. Les plus habiles ouvrières peuvent obtenir un salaire de 14 livres par décade, mais la plupart gagnent seulement, durant ce temps, de 5 à 9 livres. Il est vrai d'ajouter que chacune reçoit en outre 6 livres de pain. Les travaux sont effectués dans deux ateliers, celui du Nord, autrefois appelé des Récollets, celui du Midi, auparavant dénommé des Jacobins. Il existe en outre un magasin général, établi dans les locaux de l'ancien bureau de filature des pauvres : il sert à la fois de dépôt pour les produits ouvrés et de maison de vente.

Dans le cours de l'an III, se manifeste une ten-

1. Tuétey, t. IV, nº 497.
2. *Idem*, nº 440.

dance très marquée à substituer le travail à domicile à celui accompli dans l'atelier. Déjà, le 21 vendémiaire an II, le département municipal des établissements publics avait autorisé les directeurs à donner aux citoyennes indigentes, mères de deux enfants au moins, la faculté de filer chez elles, chaque décade, une quantité de matière égale à celle qu'elles fileraient à l'atelier (1). En outre, il existait quelques ouvrières, travaillant complètement au dehors ; mais elles étaient peu nombreuses, deux cents seulement pour l'atelier du Nord, trois cents pour celui du Midi. C'est que, autant leur condition avait été rendue pénible et rebutante, autant l'on s'était attaché à faire douce et facile la situation des femmes travaillant à l'intérieur. Les directeurs, « jaloux de donner de la consistance aux maisons qu'ils gouvernaient, avaient tout mis en œuvre pour y attirer la foule. » Ils n'avaient même pas craint, à travail égal, de payer mieux celles qui venaient accomplir leur besogne à l'atelier. En outre, les sous-agents favorisaient davantage le travail intérieur, « soit pour tenir davantage les ouvrières dans leur dépendance. soit, peut être, pour s'en aider dans ces combinaisons de profits illicites. » On conçoit, qu'avec un tel désavantage, le travail à domicile fit peu de progrès, et qu'un grand nombre de mères de famille, qui l'eussent préféré à conditions égales, l'aient abandonné pour entrer dans les ateliers.

On conçoit également, « quelle insubordination

1, Tuétey, t. IV, n° 455,

et quel gaspillage dûrent s'établir au milieu d'une multitude rassemblée par de pareils moyens. L'atelier du Midi, qui, par l'avantage de sa situation, réunit dès le principe une population nombreuse, devint bientôt un foyer de corruption et de trouble. De pareils excès eurent également lieu ensuite dans l'atelier du Nord : l'improbité, la paresse, la débauche, protégées par l'esprit d'insurrection, livrèrent ces établissements aux désordres les plus scandaleux, et leur imprimèrent cette réputation d'immoralité » qu'ils ont conservée jusqu'à la fin de la Révolution (1).

Aussi quand, après le 9 thermidor, l'administration des ateliers se trouva confiée, d'abord à la commission nationale d'agriculture et des arts par le décret du 14 fructidor, ensuite, le 21 pluviôse an III, à celle des secours, les pouvoirs publics songèrent à mettre fin aux abus, qui déshonoraient les ateliers. Ils s'efforcèrent de réduire le plus possible le nombre des ouvrières employées à l'intérieur, et d'augmenter, au contraire, le chiffre de celles qui travaillaient à domicile. Le 21 vendémiaire, la commission d'agriculture diminua les formalités, exigées jusqu'alors des femmes, à qui l'on donnait de la filasse à emporter. Il leur demanda seulement de produire un certificat de bonne conduite, et supprima pour l'avenir le dépôt, égal au prix du chanvre ou du coton, réclamé d'elles auparavant. Il chercha également à placer dans des entreprises privées les meilleures ouvrières, ainsi qu'à favoriser le retour dans leur pays de celles qui, venues des différents points

1. Tuétey, t. IV, n[os] 477, 482, 498.

de la République, désireraient revenir dans leur département (1).

Le 29 prairial an III, le comité des secours opéra une réforme plus profonde dans le régime de ces établissements. Il supprima, par une même mesure, le Magasin général et les deux ateliers du Nord et du Midi. Il les remplaça par une seule maison de filature, destinée à servir également de dépôt aux matières premières et aux marchandises filées ou manufacturées. En vendémiaire an II, cet établissement est établi dans les locaux occupés autrefois par les religieuses hospitalières, place de l'Indivisibilité (2). Les ouvrières ne travaillent pas à l'atelier, mais dans leur propre domicile. Il n'est fait exception à cette règle que pour l'épluchage du coton : encore n'y emploie-t-on que des femmes âgées au moins de soixante ans. Dans la maison de filature, il est créé un atelier d'instruction pour cent jeunes citoyennes, âgées de sept à douze ans, dont les parents se trouvent dans un état constaté d'indigence. La durée de l'apprentissage est fixée à deux mois : ce temps écoulé, chaque élève reçoit de l'occupation à domicile (3).

D'ailleurs, même avant l'accomplissement de ces réformes, il est juste de reconnaître les services rendus, malgré tous les abus, par les ateliers de filature. C'était faire œuvre utile, dans une époque de misère, que de donner du travail à près de trois mille femmes. Cependant, si considérable que paraisse ce chiffre, il reste insuffisant, quand on le compare à celui des indigentes, privées de toutes ressources :

1. Tuétey, t. IV, n° 477.
2. *Id.*, t. IV, n° 511.
1. *Id.*, t. IV, n° 504.

ce n'est qu'une partie, et non la plus nombreuse, de toutes les pauvresses qui luttent contre la misère, dans tous les quartiers de Paris.

D'ailleurs, à côté de ces mères de famille, combien d'hommes se trouvent sans subsistance, parce qu'ils ne parviennent pas à se procurer de l'ouvrage ! En outre, même parmi les ouvriers qui travaillent, beaucoup sont loin d'avoir une existence assurée. En l'an II, ceux qui gagnent 10 à 12 livres, véritables privilégiés parmi la classe laborieuse, seuls peuvent être certains du lendemain. Encore, vers le milieu de l'an III, commencent-ils à ne plus pouvoir, avec cette somme, suffire à leurs besoins. Mais une foule de journaliers, d'hommes de peine, sont obligés de se contenter d'un salaire de 3 ou 4 livres qui, pouvant à peine les nourrir, ne leur permet nullement de faire vivre une famille. D'ailleurs, vers la fin de l'an II, au moment où les relations économiques se trouvent le plus fortement entravées par le maximum, les salaires, au lieu de s'élever en proportion de la baisse des assignats, ont tendance à s'affaisser, par suite du chômage complet des affaires : d'où recrudescence de misère parmi les travailleurs. Et si, plus tard, en l'an III, le prix de leurs journées s'élève d'un façon continue, cependant il croît beaucoup moins rapidement que le coût des subsistances.

De plus, durant la période révolutionnaire, le nombre des indigents s'augmente de la foule des petits rentiers, qui touchent leurs arrérages en assignats au pair, ou parfois même ne touchent plus rien, car, pendant la Terreur, l'on exige d'eux, avant de les payer, des certificats de civisme, de non suspicion,

de non émigration, que souvent ils ne parviennent pas à se faire délivrer par leur section. Cette dernière classe n'est que trop nombreuse : elle est obligée, pour vivre, de vendre pièce à pièce ses meubles et ses effets. Hors d'état pour la plupart de se livrer à toute espèce de travail, ces malheureux petits rentiers se trouvent réduits aux extrémités les plus fâcheuses (1).

Une partie de cette population indigente peut, il est vrai, sous le gouvernement révolutionnaire, se procurer facilement quelques ressources, en assistant aux assemblées de section. Un décret du 9 septembre 1793, fixe à deux par semaine le nombre des séances. Les citoyens, qui n'ont d'autre moyen d'existence que le travail journalier de leurs mains, peuvent, à chacune d'elles, réclamer une indemnité de 40 sous. Il leur suffit, pour l'obtenir, de rester présents pendant toute la séance, qui commence à cinq heures et finit à dix, et de faire certifier leurs besoins par les commissaires de la section (2).

Ces secours sont accordés par les pouvoirs publics beaucoup moins par mesure d'àssistance, que dans le but politique d'attacher à leur solde la foule des misérables, qui, pour vivre, sont prêts à se faire les satellites de la Terreur, et à devenir le plus solide appui du gouvernement. Cette institution fort curieuse des quarante sous n'en est pas moins, pendant une année, très utile à la population pauvre, à qui elle permet de se procurer les vivres les plus indispensables. Mais elle est aussi une source d'abus, qui

1. Schmitt. *Paris pendant la Révolution*, t. II, ch. VI.
2. Tuétey, t. IV, nº 373.

durent aussi longtemps qu'elle. Beaucoup de citoyens reçoivent l'indemnité, sans y avoir droit comme indigents; des propriétaires, des ouvriers gagnant 12 ou 15 livres viennent la réclamer. Ils ne se donnent même pas la peine d'assister aux séances : ils paraissent pour toucher la gratification, puis se retirent aussitôt. C'est bien en vain que le comité des secours et celui de Salut public se concertent pour envoyer aux sections une adresse destinée à mettre fin à ces dilapidations (1). Elles se prolongent tant que reste en usage la subside de quarante sous, elles disparaissent avec lui, quand, après la fin du régime terroriste, il se trouve supprimé, le gouvernement renonçant à subventionner les ouvriers, et leur laissant désormais le soin de se suffire seuls par leur travail.

Malheureusement, pour qu'ils pussent par leur propre labeur assurer leur existence et celle de leur famille, non seulement il leur faudrait trouver facilement de l'ouvrage, mais encore se procurer des vivres à bon marché. Or, depuis longtemps les subsistances sont rares, et leur prix est élevé. Sans doute, pour arrêter la hausse sans cesse croissante, le gouvernement a fixé un maximum pour toutes les marchandises et denrées. Mais, bien que cette mesure soit incomplètement appliquée, elle produit ce résultat que tous les produits se cachent, et que les halles, à peine à moitié garnies, sont vides dès 8 ou 9 heures du matin. Aussi, pour parer à l'insuffisance des approvisionnements, le gouvernement et la municipalité sont ils peu à peu amenés à se charger de fournir de subsistances la ville de Paris.

1. Tuétey, t. IV, nº 380.

Déjà, au début de 1793, la rareté et le haut prix des grains ont décidé la Commune à taxer le pain à 3 sols la livre. Elle pensait le mettre ainsi à la portée des plus petites bourses, mais elle n'avait pas prévu que, les blés continuant à se cacher, il pourrait arriver, malgré les sommes énormes dépensées chaque jour, que la farine vint à manquer. De fait, malgré les longs et pénibles stationnements devant les magasins des boulangers, beaucoup de citoyens trouvent, certains jours, la boutique vide, les premiers acheteurs ayant tout emporté. « Même des mères de plusieurs enfants, dit un rapport de police du 24 septembre 1793, s'en retournent sans avoir du pain, après avoir passé une partie de la matinée à la porte des boulangers » (1).

Aussi, au début de brumaire an II, la commune, pour limiter l'approvisionnement des particuliers, introduit-elle le système de la répartition publique du pain aux personnes munies de cartes. Chaque citoyen habitant Paris est forcé de déclarer ses besoins, et reçoit ensuite une carte, valable pour un mois et demi, et munie de coupons qui doivent être détachés chaque jour. Bien qu'il s'agisse là de l'alimentation générale de toute une ville et non, à proprement parler, d'une mesure d'assistance, ce sont les comités de bienfaisance qui sont chargés de dresser le tableau nominatif de toutes les familles composant chaque section, et d'établir d'après cet état les cartes pour la répartition du pain. Ils doivent aussi surveiller les boulangers, et retirer de chez eux, à chaque décade, les « feuilletons » laissés chaque jour par

1. Schmitt. *Tableaux de la Révolution française*, t. II, 128.

les citoyens, quand ils viennent chercher la quantité de pain qui leur est attribuée (1).

D'ailleurs, cette quantité ne constitue pas encore un rationnement mais une restriction de la liberté d'approvisionnement de chaque individu. Du moins, l'on cherche à assurer à chacun la portion de pain déterminée, d'une façon assez large, par sa déclaration. Malheureusement, c'est là un aliment détestable. Les agents préposés aux subsistances, plutôt que de manquer de farine, achètent du grain de toute qualité. Aussi se plaint-on que le pain soit mauvais et noir, d'une espèce « qui incommode et qui cause des coliques ». Encore les citoyens aisés doivent-ils le payer à un tarif élevé, son prix ayant été, afin de soulager les caisses publiques, augmenté pour eux au moyen de sous additionnels (2).

Si peu réconfortant que soit cet aliment, le gouvernement, en dépit de tous les efforts, n'en est pas moins obligé, en l'an III, de diminuer la part attribuée à chaque habitant. La ration journalière se trouve fixée en principe, par la loi du 25 ventôse an III, à une livre par personne. Seuls, les citoyens « vivant du travail de leurs mains » obtiennent une part plus forte d'une demi-livre. D'ailleurs l'insuffisance des approvisionnements, l'irrégularité des arrivées, ne permettent pas de maintenir en réalité les distributions à la quantité fixée. En ventôse, chez beaucoup de boulangers la ration est réduite à une demi-livre ; encore les derniers arrivés, quoique munis de cartes, ne peuvent-ils rien obtenir. Chez

1. Tuétey, t. IV, n° 322.
2. Schmitt. *Paris pendant la Révolution*, t. II. chap. VI.

d'autres, pour compléter les parts insuffisantes, on remplace le pain par du riz. Les habitants de la section de la Fraternité ne reçoivent qu'un quart de livre. Le 8 germinal, le comité de Salut public exclue des distributions tous les non domiciliés, parmi lesquels beaucoup d'ouvriers, tailleurs de pierres, maçons, logés en garnis. En germinal, en floréal, en prairial, la ration tombe à un quart de livre, puis à trois onces, à deux onces, enfin à une once et demie, et cette désastreuse situation se prolonge jusqu'à l'automne, sans que les parts parviennent jamais à dépasser une demi-livre (1).

Il n'est pas difficile de se figurer ce que peut être, durant ces sombres mois, la détresse de la classe pauvre, réduite à se contenter pour vivre de ces répartitions de pain. A chaque réduction nouvelle, les ouvriers sans travail, les rentiers maltraités par le gouvernement, les petits employés, se répandent en plaintes amères : ne pouvant remplacer le pain par d'autres aliments, ils sont dépourvus du plus strict nécessaire. Ce n'est point, cependant, que les comestibles manquent entièrement à Paris. Déjà, pendant le maximum, il était possible de s'en procurer, en les payant sous main à des prix plus élevés. Depuis la fin de la Terreur, les boutiques des pâtissiers et des épiciers sont largement garnies, mais les denrées mises en vente coûtent des sommes inabordables pour les pauvres. Tandis que le pain manque chez les boulangers chargés des distributions publiques, l'on trouve du gâteau chez les pâtissiers, mais il faut l'acheter 20 et 30 francs la livre. L'on y trouve

1. Schmitt. *Paris pendant la Révolution*. t. II, chap. VII.

aussi du pain de belle qualité, mais on ne l'obtient pas, au printemps, à moins de 10 francs, et, durant l'été, à moins de 20 et de 26 francs la livre. Pour s'en procurer, ne fût-ce qu'une seule livre, un ouvrier devrait dépenser le salaire d'une, de deux ou trois journées.

Naturellement, le prix de toutes les autres denrées est à proportion. La livre de beurre coûte en pluviôse 3 livres 10 sous, en germinal 8 livres, au début de floréal 9 livres 1/2, plus tard 12, puis 14, puis 17. La viande s'élève en pluviôse à 40 sous, en ventôse à 3 livres; au début de l'été elle monte à 9 livres.

Sans doute, depuis la seconde moitié de l'an II, les pouvoirs publics font des distributions de viande aux personnes munies de carte, de même qu'ils font des distributions de pain. Cette pratique a été introduite d'abord en faveur seulement des malades, des femmes enceintes ou en couche, et des nourrices, pour qui chaque jour un certain nombre de bestiaux étaient répartis entre les sections. Dans chacune, un boucher était spécialement attitré à cette catégorie de consommateurs (1). La viande était délivrée sur les bons des comités civils, donnés sur l'attestation des officiers de santé, et en présence des mères nourrices. Un peu plus tard, comme les pauvres, malgré le maximum, ne trouvaient rien sur l'étal qui fût à portée de leur bourse, et étaient obligés de s'en aller les mains vides, la Commune décida, en floréal an II, de concentrer sous sa direction l'abattage des animaux, et de faire délivrer elle-même la viande, en vue d'une répartition générale, aux bouchers des

1. Dauban. *Paris en 1794*, p. 138.

quarante-huit sections. Chaque citoyen devait en recevoir, tous les cinq jours, une demi-livre pour chacune des personnes, composant sa famille. Mais cette ration, déjà insuffisante, ne put pas être maintenue. Au début de prairial an III, elle tombe à un quart de livre ; en outre le prix fixé au début à seize sous, s'élève jusqu'à vingt, devenant ainsi bien difficile à atteindre pour les indigents.

Il est vrai que, pendant la période terroriste, l'on a inauguré des distributions de porc frais, de beurre, d'œufs, de fromages, faites à prix réduits, sous la surveillance des comités civils et des comités de bienfaisance des sections. En l'an III, cette pratique se continue, sinon au profit de tous les citoyens, du moins en faveur des pauvres, munis de bons ou de cartes. Mais ces distributions sont faites irrégulièrement ; elles reviennent à peine tous les mois. Ce sont des gouttes d'eau jetées dans l'océan des misères publiques. On en peut dire tout autant des répartitions de bois ou de charbon, faites à vil prix aux malheureux durant le redoutable hiver de l'an III : elles ont lieu beaucoup trop rarement, et les quantités attribuées à chacun sont trop faibles : c'est là un secours beaucoup plus apparent que réel (1).

Aussi peut-on affirmer que, pendant l'hiver, le peuple meurt de froid, et que, toute l'année, il meurt de faim. Durant les mois les plus rigoureux, l'on voit les pauvres gens scier leur bois de lit, afin de réchauffer un peu la température et faire cuire leur maigre pitance. Ceux qui ont encore quelques forces vont, quand le temps le permet, ramasser du bois dans les

1. Schmitt, ouv. cité, t, II, chap. VI et VII.

forêts. Mais beaucoup sont incapables de cet effort, étant trop affaiblis par le manque de nourriture. La disette persistante produit, en effet, dans la classe indigente la langueur et le dépérissement. Comment pourrait-il en être autrement pour les pauvres gens, obligés de se contenter des aliments achetés dans les distributions publiques ? Le pain est mauvais, la viande est mauvaise, les rations sont dérisoires. Parmi les malheureux, les plus résistants, les plus vigoureux s'anémient lentement, les plus faibles succombent vite : c'est par milliers qu'il faut compter les décès causés par la famine. En l'an III, au milieu d'un groupe d'ouvriers, causant ensemble sur le pont au Change, l'un dit : « Je n'ai pas mangé de la journée », un autre : « Je ne suis pas rentré chez moi, parce que je ne sais que donner à ma femme et à mes enfants qui meurent de faim » (1). Une femme, dans un accès de désespoir, tue ses trois enfants, parce qu'elle n'a rien pour les nourrir. En germinal, cinq ou six personnes « se voyant sans pain, et hors d'état d'acheter d'autres subsistances », se jettent dans la Seine. Une malheureuse, avant de se noyer, s'attache son enfant autour du corps. Aux barrages de Saint-Cloud, on retire de l'eau des quantités de cadavres. Dans la section de l'Arsenal, le commissaire de police « enterre considérablement de monde ». Beaucoup de personnes tombent de défaillance et d'inanition dans les rues. Des mères de familles, des femmes enceintes se laissent choir de faiblesse : « Pas de pain, gémissent-elles, pas de bois, pas de char-

---

1. *Rapport général de police du 26 messidor.* — Dauban, ouv. cité, p. 568.

bon : on veut faire périr les Parisiens de misère ». Un jour, dans la section des Gravilliers, une indigente, à la vue de ses quatre enfants privés de nourriture depuis deux jours, se traîne dans le ruisseau « en se cognant la tête et s'arrachant les cheveux », puis soudain se relève furieuse, comme pour aller se précipiter dans la rivière (1). Un autre jour, une femme « mère de quatre enfants et grosse du cinquième », tombe de besoin, et dans sa chute s'ensanglante le visage.

L'observateur de police, qui relate ce dernier fait, s'écrie. « Mais à qui est-ce de prévenir ces funestes accidents? A qui? si ce n'est aux comités de bienfaisance des sections? » (2) Sous une forme discrète, c'est là un reproche à l'adresse de comités, jugés indifférents au sort des pauvres. Cependant, c'est bien certainement se montrer injuste envers eux que de les rendre responsables des maux excessifs, éprouvés par les indigents, et des morts causées par la faim. Au milieu de la détresse croissante, ils s'ingénient à soulager les souffrances des malheureux. Dans ce but, ils s'efforcent d'accroître leurs ressources, en ajoutant aux fonds versés par la commission centrale le produit des quêtes, faites chez les citoyens aisés, et des appels adressés à la charité publique. Celui de la section des Lombards, du 1er vendémiaire an II au 15 nivôse an III, se procure ainsi, grâce aux dons volontaires, 16.647 livres 11 deniers. Dans le même temps, il ne reçoit de la commission que 8.212 livres 1 denier 10 sols. La misère étant surtout occasionnée par la

1. Schmitt, ouv, cité, t. II, ch. VI et VII.
2. *Rapport de Perrière.* Dauban, ouv. cité, p. 209.

crise des subsistances, ils emploient la majeure partie de leurs revenus à fournir des aliments aux plus nécessiteux. Le comité de l'Observatoire, du 1er vendémiaire an II au 30 brumaire an III, sur une somme de 21.327 livres 13 sols, dépense pour le pain 10.529 livres, pour la viande 2.326, pour le lait 4.776, pour la farine des enfants 657, pour le bois, 522 ; il consacre seulement 657 livres aux frais de médecins et de médicaments, et 536 aux secours pécuniaires. Celui de la section des Lombards, en l'espace de quinze mois et demi, paie 11.398 livres aux boulangers, 4.327 aux bouchers, 595 aux marchands de bois ; il destine 1.156 livres aux soins des malades et aux fournitures de lait, et 2.972 aux pensions accordées aux vieillards septuagénaires (1). Ces chiffres montrent quelle part prépondérante les secours en nature, surtout ceux en subsistances, tiennent dans l'assistance donnée. Malheureusement, par leur peu d'élévation — songez surtout qu'il s'agit d'assignats dépréciés. — ils prouvent aussi combien les ressources des administrations bienfaisantes sont restreintes, en face de l'immensité des besoins. Cette insuffisance de fonds, malgré toute l'activité déployée, condamne, sinon à l'impuissance absolue, du moins à des résultats dérisoires, les efforts des citoyens charitables qui composent les comités.

---

1. *Le comité de bienfaisance de la section de l'Observatoire à ses concitoyens,* 10 frimaire an III. (Brit. Mus. F.R.13*,43. Tourneux. *Bibliographie,* t. II, n° 8552.) — Section des Lombards. *Comité de bienfaisance. Etat des recettes et dépenses de ce comité du 1er vendémiaire 2e année, au 15 nivôse 3e année.* (Brit. Mus. F.R. 43*, Tourneux. *Bibliographie,* t. II n° 8.397.)

Le 27 thermidor an IV, la commission centrale, avant de disparaître, constate l'inefficacité de sa propre action. « Pendant les trois années qu'elle a exercé ses fonctions, peut-on dire que les pauvres aient été soulagés, même proportionnellement à leur revenus ? Il a été mis, en dernier lieu, sous les yeux du ministre un état général des recettes et des répartitions faites depuis le 1er septembre 1793, jour de l'installation de la commission, jusqu'à ce jour : le total paraît prodigieux au premier coup d'œil ; il se monte à 4.441.703 livres, 10 sols. Mais la commission n'a reçu que des assignats, valeur nominale, outre 30.000 livres en mandats ; et, en réduisant les assignats d'après l'échelle de proportion établie par la loi de germinal dernier, ce total ne se trouve plus monter qu'à 616.760 livres ». Du 1er septembre 1793 au 23 messidor an II, les répartitions, qui s'élèvent nominalement à 341.899 livres, se réduisent à 209.786. Du 23 messidor an II au 2 brumaire an IV, elles sont nominalement de 992.000 livres, mais se réduisent à 280.774. Enfin du 2 brumaire au 27 thermidor an IV, pendant les premiers mois du Directoire, elles sont théoriquement de 3.120.804 livres 10 sous, mais ne représentent en réalité que 120.500 livres. En prenant une moyenne proportionnelle, le total général donne environ 200.000 livres par année. « *Or, il est constant que, pendant les deux premières années, le nombre des pauvres de Paris a excédé 72.000, et qu'aujourd'hui il excède 100.000. On le demande maintenant : 200.000 livres ont-elles été suffisantes, pour fournir à une aussi grande quantité d'infortunés, les médicaments, le lait, les layettes, le linge, les suppléments*

indispensables de pain et de viande, en un mot les secours de première nécessité (1). »

Il est vrai que, pour remédier à la disette de pain et pour fournir assistance aux indigents, les quatre comités réunis de Salut public, de Sûreté générale, des Finances et des Secours, ont pris vers le milieu de prairial an III un arrêté « bienfaisant », que plus d'un an après la commission centrale déclare ne devoir jamais oublier. Ils ont décidé que, tant que la situation ne permettrait pas d'élever les distributions de pain à une demi-livre par personne, il serait régulièrement suppléé à l'insuffisance de cet aliment par des distributions journalières de riz. En outre, ils ont mis à la disposition des quarante-huit sections, en plus des fournitures quotidiennes, quarante-huit quintaux de riz par jour pour les besoins des indigents. Ils ont fait tenir, les 1er et 15 de chaque mois, à la disposition de la commission centrale de bienfaisance quarante-huit sacs de farine blanche du poids de 217 livres, pour être répartis entre les sections, et donnés par elles comme secours aux indigents, pour être employés à la nourriture des enfants à la mamelle. Ils ont invité tous les citoyens aisés à venir remettre aux comités de bienfaisance leurs cartes de viande, afin que ce secours pût tourner tout entier au profit des indigents, à qui il était plus particulièrement destiné. Mais ces distributions extraordinaires, malgré les bonnes intentions du gouvernement,

1. Commission centrale de bienfaisance établie à Paris par la loi du 28 mars. — *Esquisse du compte moral de son administration. — Extrait de la séance extraordinaire du 27 thermidor an IV de la République Française une et indivisible.* — Arch. Nat. F1bII.. Seine 22.

étaient peu de chose, comparées à la profondeur des besoins : elles ne pouvaient suffire à calmer la faim toujours inassouvie du peuple ; c'était une poignée de sable jeté dans l'océan de la misère (1).

A plus forte raison devaient rester inefficaces les distributions de morues, harengs et salaisons, de sucre, d'huile, de savons et de suifs, faites à prix réduits, à la fin de thermidor, sous la surveillance des comités civils et de bienfaisance, et sur l'ordre du comité de Salut public, « à la classe indigente des citoyens et des fonctionnaires publics, employés, rentiers et pensionnaires » (2). Le choix des denrées était étrange : c'était de pain, c'était de viande que le peuple avait besoin avant tout. En outre, les prix, quoique très restreints comparés à ceux du commerce, étaient encore trop élevés pour la masse des pauvres. Ainsi restaient vains les efforts du gouvernement pour venir au secours de la misère publique.

Cependant, c'est uniquement sur ces efforts, joints à ceux de la commission centrale de bienfaisance, que peuvent compter les malheureux, du moins en l'an III, à l'époque où la détresse est portée à son paroxysme. Toutes les autres organisations d'assistances publiques ou privées, ont en effet disparu depuis les derniers mois de l'an II.

Après la loi du 23 messidor, le Grand Bureau des Pauvres a terminé sa longue existence, qui, depuis longtemps d'ailleurs, ne tenait guère qu'à un souffle. Jusqu'en 1793, il avait continué de percevoir la taxe des pauvres. « Le Grand Bureau des Pauvres, lit-on

1. *Moniteur*, n° 269 du 29 prairial an III.
2. *Moniteur*, n° 341 du 11 fructidor an III.

encore dans l'*Almanach National* de cette dernière année, a droit de lever tous les ans à Paris une aumône pour les pauvres sur tous les habitants, de quelque qualité qu'ils soient, n'y ayant d'exempts que les pauvres seulement. Pourquoi il y a juridiction et huissiers, pour contraindre les refusants de payer, et ceux qui, étant nommés commissaires des pauvres, refusent d'en accepter et faire les fonctions » (1). Cette taxe, d'ailleurs, assise sur des rôles anciens incomplètement tenus à jour, fort mal perçue, encore plus mal payée, ne produit que des sommes très restreintes. Elle est en outre fort mal vue des habitants de Paris. C'est d'elle que parlent les citoyens de la Fontaine-Grenelle, quand ils exposent « combien il est impolitique, injuste et déraisonnable de souffrir encore l'impôt arbitraire que le département vient d'autoriser, en maintenant la plus ridicule de toutes les exactions, et en autorisant cette cotisation, détestable par cela seul qu'elle est exigée, et plus détestable encore, par la manière dont elle est soumise à des administrateurs d'âmes dévotes » (2). En l'an II, le caractère obligatoire de la taxe à disparu. Le Grand Bureau est seulement autorisé « à percevoir tous les ans une aumône volontaire, connue ci-devant sous le nom de taxe des pauvres » (3). Quand le législateur déclare biens nationaux l'actif des établis-

---

1. *Almanach National*, 1793, p. 190.

2. *Pétition à l'Assemblée Nationale*. Bib. Nat. Lb[40] 1828. — Un arrêté du directoire du département, en date du 21 décembre 1791, avait confié au Grand Bureau la nomination des commissaires chargés dans les paroisses des « perceptions d'usage ».

3. *Almanach National*, an II, p. 423.

sements de bienfaisance et dettes nationales leur passif, il ne reste plus au Grand Bureau qu'à disparaître : à la fin de l'an II, il a cessé d'exister.

En même temps que lui sont mortes les œuvres d'assistance privée. Depuis le début de la Révolution, d'ailleurs, elles ne faisaient guère que végéter. La société de Charité maternelle, qui, en 1789, avait pu se procurer un revenu de 77.192 livres, s'était vu réduite en 1793 à 38.431 livres : la suppression des sommes, qu'elle obtenait autrefois sur la Loterie royale, lui avait à elle seule fait perdre annuellement 24.000 livres. Elle n'en avait pas moins secouru, en 1793, plus de deux mille familles, parmi lesquelles 325 femmes enceintes ayant donné le jour à 328 enfants.

Cependant, jamais l'avenir ne lui avait paru plus incertain qu'à la fin de l'année : elle n'avait d'espoir, pour secourir son établissement, que dans le retour des souscriptions et des secours anonymes. Mais la charité se ralentissait avec le développement de la misère, avec l'éloignement ou l'emprisonnement des ci-devant nobles, avec les mesures de défiance et de rigueur prises par le gouvernement terroriste contre les citoyens riches. Aussi la Charité maternelle s'éteignait-elle d'elle-même, quand l'exagération des doctrines révolutionnaires, en concentrant aux mains de la nation seule toute la mission de secourir les pauvres, et en supprimant les initiatives privées, lui porta le dernier coup.

La Société philanthropique n'a pas un meilleur

---

1. *Tableau de la Société Maternelle pour l'année 1793.* — Arch. Nat AD. XIV, 12.

sort. En 1790, elle a pu encore secourir près de douze cents individus. En 1791, elle en assiste tout au plus 980 ; en 1792, 920, bien moins encore en 1793. « Cette diminution, elle le déclare elle-même, n'a pu provenir que des événements publics qui ont occasionné l'éloignement d'un grand nombre de personnes et qui ont diminué toutes les fortunes ». Parmi ses membres, en effet, beaucoup se sont retirés : tout en exprimant leurs regrets « d'être forcés de quitter une association aux bonnes œuvres de laquelle ils s'honoraient de contribuer », ils ont cessé de fournir leurs cotisations (1). Aussi le défaut de ressources entrave-t-il fortement l'activité charitable de la société.

L'insuffisance de ses fonds est telle, qu'elle est obligée, pour ne pas interrompre ses distributions, de s'adresser au gouvernement et de lui demander des subventions. Dans les premiers mois de 1793, elle obtient du ministre de l'Intérieur, sur l'ordre du comité de Salut public, 25.000 livres pour subvenir à l'urgence de ses besoins (2). Elle est moins heureuse en septembre. Le comité des secours, auprès de qui elle sollicite 11.000 livres, arrête après une longue discussion qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Il considère en effet que le but de cette société serait manqué, « si les secours qu'elle distribue n'étaient pas à la charge des philanthropes qui la composent » (3).

C'est là, à peu de choses près, la réponse que deux

1. Maison philanthropique de Paris, établie en 1780. — *Compte rendu pour l'année 1793.* — Arch. Nat. AD. XIV, 12.

2. Tuétey, ouv. cité, t. IV, n° 388.

3. *Id.*, t. IV, n° 389.

ans et demi auparavant La Rochefoucauld-Liancourt, au nom du comité de mendicité, avait faite à une semblable pétition. Elle ne prouve pas une hostilité préconçue à l'égard de la charité privée, — La Rochefoucauld était, on le sait, membre de la Maison philanthropique. Elle est l'expression de cette idée fort juste, que l'État, ayant organisé un système complet de secours publics, ne doit pas s'immiscer dans l'administration de la bienfaisance privée, ni lui fournir des fonds, sous peine de lui ôter son caractère et de faire d'elle, en quelque sorte, l'un des rouages de l'assistance nationale.

Il n'en est pas de même de la réponse faite le 29 prairial an II par la Convention à une nouvelle demande de 20.000 livres. Autrefois ennemie seulement des distributions publiques de pain ou d'argent qui, faites dans les rues ou aux portes des maisons, pouvaient être une prime à la mendicité, elle est maintenant devenue l'adversaire déclarée de toute charité émanant des individus. Par une exagération excessive de ses propres principes, elle considère qu'à l'Etat seul, il appartient de répandre les secours, que de lui seul, « le citoyen en souffrance a droit de réclamer et doit directement recevoir de quoi subvenir à ses besoins ». Elle estime « que ce serait manquer le but de l'extinction de la mendicité que de confier à des sociétés particulières la répartition des sommes destinées au soulagement des pauvres ». Elle juge que « toute répartition qui n'émanerait pas des lois communes serait abusive, destructive des principes de justice, d'égalité, et du mode de répartition consacré par autant de lois qu'il existe de classes indigentes et malheureuses ». Elle décrète donc

qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur la demande de la Maison philanthropique (1).

Ce décret est l'arrêt de mort de la Société. Elle cesse aussitôt ses distributions. Elle procède à sa liquidation, et, le 15 vendémiaire an III, elle vient déposer sur le bureau de la Convention tout le restant de ses fonds, une modique somme de 1.320 livres 17 sols (2).

Après sa disparition, après celle de la Charité Maternelle et du Grand Bureau des Pauvres, la commission centrale et les comités de bienfaisance des sections se trouvent obligés de supporter tout le poids de la misère publique. A eux seuls, désormais, il appartient de secourir la foule sans cesse grandissante des indigents. L'on ne sait que trop combien cette tâche est écrasante pour leurs faibles ressources et combien, malgré leurs efforts, l'assistance donnée par eux reste au-dessous des besoins. Aussi, la détresse de la classe pauvre a-t-elle comme inévitable conséquence une effroyable multiplication du nombre des mendiants. Les malheureux, qui implorent la charité, « fourmillent dans toutes les rues, dans les promenades et sur les boulevards » (3). « Des vieillards, des femmes, des enfants assiègent partout les passants pour leur demander l'aumône (4). » Pendant l'hiver, « des femmes malades, des enfants au berceau sont étendus dans la neige », au cœur même de Paris, rue Vivienne sur le Pont-Royal ; ils restent ainsi bien avant dans la nuit pour

1. Tuétey, t. IV, n° 391.
2. Tuétey, t. IV, n° 392.
3. *Rapports de Dugas et de Perrière*. — Dauban, ouv. cité, p. 120.
4. *Rapport de Dugas. Id.*, p. 149.

implorer quelque faible secours (1). Quelle pitié de voir ainsi des infortunés, amaigris par la faim et la souffrance, se traîner péniblement, s'accrocher à toutes les personnes qu'ils rencontrent, pour leur arracher une misérable assistance.

Mais, si ce développement de la mendicité est une preuve affligeante de la détresse des indigents, c'est aussi un redoutable danger public, car outre que la faim excite parfois les hommes les plus paisibles, il se trouve parmi ces malheureux plusieurs milliers de paresseux et de vagabonds, qui se sont abattus sur Paris depuis le début de la Terreur, et sont toujours prêts à pousser aux pillages et aux attroupements séditieux.

Pour écarter ce péril, le comité de Salut public prend, le 5 prairial an II, un arrêté, qui est beaucoup plus une mesure de police que de bienfaisance. Il décide que « les mendiants infirmes, hors d'état de travailler, qui se sont fait ou qui se feront inscrire dans leur section respective, recevront, à titre de secours et pour subvenir à leur subsistance, 15 sols par jour, 25 sols lorsqu'ils seront mariés, et 5 sols pour chacun des enfants qu'ils pourront avoir, et qui n'auront pas atteint l'âge de douze ans, ou qui seront infirmes ». Les mendiants infirmes, mais susceptibles encore de quelque travail, toucheront seulement les deux tiers de ces secours. Au moyen de cette assistance, il ne devra plus y avoir d'infirmes, mendiant dans les rues de Paris. Ceux qui seront surpris à demander l'aumône, seront arrêtés et conduits dans leurs sections, pour y être

1. Taine. *La Révolution*, t. III, livre IV, ch. II, § IV.

reconnus : « Il sera pris à leur égard les mesures de sûreté nécessaire ». Quant aux mendiants valides en état de travailler, « comme ils ne peuvent avoir aucun motif de mendier », ils seront également arrêtés et conduits à leur section, « qui prendront sur leur compte les renseignements convenables, et telle mesure que leur prudence leur suggérera » (1).

L'application de cet arrêté se poursuit activement dès la fin de prairial. Les locaux du collège du ci-devant cardinal Lemoine sont mis, le 26 de ce mois, à la disposition de la municipalité, pour y établir « une maison de travail et de répression contre l'oisiveté mendiante » (2). Les secours donnés aux infirmes absorbent des sommes importantes : elles figurent, dans les registres de la commission des secours, sous la mention : *mendiants infirmes, ci-devant dans les rues de Paris*. Néanmoins, cet ensemble de mesures est impuissant à faire disparaître la mendicité. Le comité des secours a beau élever, le 24 floréal an III, le taux des secours jugé insuffisant, et le porter de 15 à 20 sols (3), ce fléau public est loin d'être anéanti. Ses progrès sont trop intimement liés à ceux de la misère, pour que de semblables dispositions soient capables de les arrêter. Si les secours distribués peuvent diminuer le nombre des vieillards et des infirmes qui demandent l'aumône, les menaces de répression échouent devant la misère des pauvres valides sans travail, qui, manquant de tout, sont bien obligés de tendre la main.

1. Tuétey, t. IV, nº 403.
2. *Id.*, t. IV, nº 404.
3. *Id.*, t. IV, nº 407.

Le comité des secours est obligé de reconnaître, le 24 germinal, que l'on voit dans toute la ville quantité de pauvres et de mendiants, qui affluent surtout dans les lieux où s'exerce le culte catholique (1). Ce sont de véritables essaims de misérables, augmentant presque à vue d'œil, qui, partout, dans toutes les rues, assaillent les passants, surtout vers le soir, à l'heure de la tombée de la nuit (2). Le 2 messidor, le comité de Sûreté générale constate « que chaque jour de faux pauvres obstruent la circulation dans les rues et passages ». Leurs demandes ne sont point faites d'un ton humble et résigné. « Ils insultent les citoyens qui leur déplaisent », et « tiennent les plus insolents propos contre la Révolution et le gouvernement » (3).

Augmentation du nombre des mendiants, accroissement de la population indigente, insuffisance des secours, telle est la situation à la fin de l'an III. Au moment où la Convention se sépare, la misère et les souffrances des malheureux sont portées à leur paroxysme. Elles ne sont pas moins atroces à Paris que dans les départements. Ici, comme ailleurs, les mêmes causes ont produit les mêmes effets. La dépréciation des assignats, la hausse de prix des denrées, la diminution des moyens de travail ont réduit la classe pauvre à la plus cruelle détresse. Les ressources de l'assistance publique sont restreintes, et, seraient-elles dix fois, vingt fois plus abondantes, elles demeureraient encore impuissantes à soulager

1. Tuétey, t. IV, n° 408.
2. Schmitt. *Paris pendant la Révolution*, t. III, p. 15.
3. Tuétey, t. IV, n° 409.

des besoins sans cesse multipliés. Aussi, au début de l'an IV, la fatigue, la lassitude sont elles profondes parmi la population parisienne. Le découragement étreint tous les cœurs, et, si parfois il se produit de brusques sursauts d'exaspération qui aboutissent aux émeutes de germinal, de prairial, de vendémiaire, ils font bientôt place à un morne accablement. Au milieu de souffrances toujours renouvelées, nul ne sait quand viendra la fin de ses maux.

CHAPITRE X

La réaction contre les doctrines révolutionnaires

I. — Contraste entre la misère publique et les promesses faites aux malheureux. — Mouvement de réaction contre la loi du 23 messidor. — Protestations des établissements hospitaliers. — L'adresse du Conseil général de la commune de Dijon. — L'exécution de la loi du 23 messidor suspendue le 2 brumaire an IV.

II. — Rapport de Zangiacomi. — Arguments pratiques et actuels, tirés de l'imperfection de la loi et de l'état des finances publiques.

III. — Rapport de Délécloy sur la loi du 23 messidor. — Critique de la conception révolutionnaire de l'assistance. — Le rapport sur l'organisation générale des secours. — Abandon de la doctrine révolutionnaire.

IV. — Continuation du mouvement de réaction sous le Directoire. — Projet d'abrogation définitive de la loi du 23 messidor. — Opposition du Conseil des Anciens. — Le rapport de Durand-Maillane. — Les lois du 16 vendémiaire, du 7 et du 27 frimaire an V. — Comparaison entre le nouveau régime et le système de la Révolution.

V. — Dernières manifestations des idées révolutionnaires. — Opinion de Lacuée. — Message du Directoire exécutif, le 26 nivôse an V. — En quoi la conception qu'il développe ressemble à celle de la Révolution. — En quoi elle en diffère. — Opposition des deux conseils. — Conclusion.

I

Le tableau de la misère publique pendant les dernières années de la Révolution est d'autant plus

poignant, que l'on ne peut s'empêcher, en contemplant les souffrances des indigents, de songer aux promesses que la Convention a faites à tous les malheureux. On se rappelle involontairement le vaste tableau qu'elle a tracé des obligations de la société envers chacun de ses membres. « Il faut qu'elle prenne chaque individu au moment de sa naissance, et qu'elle ne l'abandonne qu'au tombeau. Elle doit applaudir aux succès de ceux que l'industrie et de bonnes mœurs conduisent à une honnête fortune, encourager ceux qui, par des efforts moins heureux, n'ont pas une marche si rapide, aider ceux qui demeurent en arrière, se charger de ceux qui font naufrage : dans quelque moment que le besoin se fasse sentir, elle doit voler au secours de celui qui souffre » (1). La Convention, en effet, a conçu cette large vision d'une société, où nul homme ne demeurerait étranger à ses semblables, où la collectivité des citoyens, représentée par l'Etat, prendrait intérêt au sort de chaque individu. Elle a voulu diminuer les maux des indigents. Afin que nul d'entre eux ne restât dépourvu du plus strict nécessaire, elle a proclamé le droit au secours pour tous ceux qui ne parviendraient pas à se procurer leur subsistance par le travail. Pour que cette assistance fût mieux assurée, elle en a fait une charge de l'Etat. Vieillards, enfants, malades, ouvriers sans travail, elle a pris tous les déshérités sous sa protection, elle a étendu sur eux sa sollicitude, elle s'est engagée à

---

1. Maignet. *Rapport sur les secours à accorder annuellement aux enfants et aux vieillards*, p. 5, déjà cité ; voir plus haut, ch. VI, § V.

leur fournir l'appui indispensable pour soutenir leur triste vie.

Et voici que, de mois en mois, la misère ne cesse de croître durant plusieurs années, enserrant dans son étreinte de plus en plus étroite une foule toujours plus considérable d'infortunés. Les causes qui font de son développement une fatalité inévitable, d'abord la guerre étrangère et les luttes civiles, ensuite la dépréciation du papier-monnaie, le ralentissement du commerce et de l'industrie, la cherté des subsistances, rendent inefficace toute organisation régulière de l'assistance, et vaines les promesses faites par la Convention. Les lois votées par elle ne peuvent être, au milieu des périls militaires et des perturbations économiques, que très incomplètement appliquées. Le seraient-elles d'ailleurs entièrement, elles demeureraient insuffisantes pour calmer les besoins infiniment accrus. La misère, comme un torrent débordant, a franchi toutes les digues, et maintenant que l'inondation envahit la campagne, les barrières opposées aux flots restent impuissantes. Il faudrait, afin de pouvoir être de nouveau contenues, que les eaux rentrassent dans leur lit. Il faudrait, pour que les malheureux pussent trouver un soulagement réel dans la bienfaisance nationale, réglementée par l'Assemblée, que vinssent à disparaître les causes qui alimentent la crue de la misère publique. Actuellement, dans ce contraste violent entre les engagements pris par la Convention et les souffrances endurées par la masse des pauvres, le droit au secours reconnu aux indigents semble presque un défi ironique jeté à leur détresse.

Aussi, n'est il pas étonnant qu'il se produise dans

les derniers jours de l'Assemblée un mouvement de réaction contre les doctrines d'abord proclamées par la Révolution. Ce n'est pas que le système d'assistance nationale, décrété le 19 mars, le 28 juin, le 24 vendémiaire, le 22 floréal, soit responsable de la misère générale ni qu'il ait contribué à son développement. Son application n'ayant été que partielle, on n'a pu apprécier quels résultats il pourrait donner dans des circonstances normales. Mais, par suite même des difficultés du moment, et surtout de la situation déplorable des finances, l'on songe à découvrir une nouvelle organisation des secours, qui pèse d'un poids moins lourd sur le Trésor public. Or, parmi les lois votées, il en est une, celle du 23 messidor, qui a créé pour l'Etat des charges écrasantes. En outre, prise à contre-temps, pour des raisons politiques et financières, à une époque où rien n'était prévu pour rendre possible et profitable la mainmise de la nation sur les biens des hôpitaux, elle a produit pour ces établissements de très fâcheux effets : elle a sinon occasionné, du moins contribué à accroître leur misère. Aussi est-ce contre elle que se dessine tout d'abord le mouvement de réaction. Il s'étend ensuite à toute la conception révolutionnaire des secours. Cette loi, cependant, n'est point nécessairement partie intégrante du système d'assistance nationale. Loin d'avoir été votée en exécution de celle du 19 mars, elle en est au contraire la violation certaine, puisque celle-ci retardait la dépossession des hôpitaux jusqu'après l'organisation « complète, définitive et en pleine activité » des secours publics. Attaquée violemment, dès le début, par les autorités locales, puis abandonnée par la Convention, elle entraîne néan-

moins dans sa chute toute la doctrine de la bienfaisance d'Etat.

Dès que les établissements hospitaliers se sont vus dépouillés de leurs biens, ils ont fait entendre les plus vives protestations. C'est dans les départements de l'est que leurs plaintes se sont trouvées le plus fortement exprimées. Le conseil communal de Dijon a rédigé une adresse à la Convention ; il l'a répandue aussi largement qu'il lui a été possible. « L'Assemblée constituante, dit-il, l'Assemblée législative et la Convention ont donné l'exemple du rapport de plusieurs décrets dont on n'avait pas prévu les funestes conséquences. Mais il en est un qui subsiste encore dans toute sa vigueur, et dont les efforts pernicieux portent un préjudice égal à l'intérêt particulier des citoyens et à l'intérêt général de la nation : c'est celui qui ordonne la vente des biens immeubles des hôpitaux et de tous autres établissements de charité. C'est ce décret, rendu dans un moment de trouble et de division, c'est ce décret, si contraire aux principes d'humanité et de justice, si opposé aux vues d'économie qui doivent diriger les administrations d'un grand Etat, dont nous vous demandons le rapport... Il n'en est pas des fonds des hôpitaux comme des autres propriétés que la Convention a déclarées propriétés nationales, ceux du domaine de la couronne et ceux que la loi sur les émigrés a mis à la disposition de la nation... Les biens des hôpitaux sont d'une nature entièrement différente ; la cause qui en a prescrit l'emploi subsiste toujours, et subsistera aussi longtemps qu'il y aura des indigents à secourir, des enfants abandonnés à recevoir et à alimenter, des malades à soigner et à guérir ». Après ces premières

déclarations, la commune de Dijon examine les dangers nombreux que présente l'aliénation du patrimoine hospitalier. Elle montre les dépenses énormes qu'une telle mesure doit occasionner au Trésor public, dépenses si considérables que celui-ci ne sera pas, surtout dans les temps de crise, capable d'y suffire. « Nous osons vous le dire avec courage, déclare-t-elle enfin, la ruine des hôpitaux, leur anéantissement total, seront les suites funestes du décret lancé contre ces établissements : ce sera le coup de foudre qui les réduira en poussière » (1).

Une fois connue l'adresse du Conseil général de Dijon, les autres villes, en transmettant leurs réclamations à l'Assemblée, ne font que s'y référer. « Nous ne vous répéterons pas, déclare le conseil général de Châtillon-sur-Seine, tous les motifs qui vous sont présentés en faveur du rapport de ce décret : ceux employés par le Conseil général de la commune de Dijon... nous ont paru si sensibles et si frappants que nous n'avons pas hésité à les adopter » (2). Le 3 prairial, les administrateurs de l'hospice de Gray adhèrent eux aussi à la pétition de la ville de Dijon (3). Le 23 prairial, la municipalité de Grenoble réclame à son tour le rapport de la loi du 23 messidor (4). Vers la même époque, les députés, lorsqu'ils se trouvent en mission, constatent de leurs propres yeux l'état de détresse des établissements hospitaliers. Le

1. *Aux représentants de la nation, le Conseil général de la commune de Dijon*, 25 germinal an III. Bib. Nat., Rp. 3.817. — Voir une citation beaucoup plus étendue de cette adresse dans Lallemand, ouvrage cité, p. 73-75.

2. Arch. Nat., F^{15} 262.

3. Arch. Nat. F^{15} 255.

4. Procès-verbaux, t. LXIII, p. 161.

11 brumaire, Sautereau envoyé dans les départements de la Somme et de la Seine-Inférieure, écrit à la Convention, pour l'engager à prendre en considération la situation des maisons d'assistance, « dont les biens sont à la disposition de la nation et qui se trouvent actuellement dans un dénuement absolu » (1).

Vers la fin de l'an III, ces plaintes et ces réclamations arrivent à forcer l'attention de l'Assemblée. Le 11 thermidor, Délécloy, dans un long discours, propose que l'on suspende la vente des biens appartenant aux hôpitaux et aux hospices de charité (2). Quatre jours plus tard, sur la pétition d'une commune demandant cette même mesure, un député insiste à nouveau pour qu'il soit sursis à l'aliénation. L'Assemblée, encore irrésolue, décrète seulement le renvoi de la pétition aux comités des finances et des secours (3). C'est le 9 fructidor qu'elle prend une première décision, provisoire d'ailleurs : elle surseoit « à la vente des biens des hospices de vieillards, de malades, d'enfants, maisons de secours et autres établissements de bienfaisance, jusqu'au rapport qui lui sera fait sous une décade par ses comités des secours publics et des finances », sur la demande en abrogation de la loi du 23 messidor (4).

Enfin le 2 brumaire, deux jours avant de se séparer, elle prend, après avoir écouté un rapport présenté par Zangiacomi, une mesure de plus haute portée. « En attendant qu'il ait été statué sur l'organisation définitive des secours », elle déclare sus-

---

1. Procès-verbaux, t. XLVIII, p. 140.
2. Procès-verbaux, t. LVI, p. 142.
3. Procès-verbaux, t. LVI, p. 203.
4. Procès-verbaux, t. LVIII, p. 216.

pendue l'exécution de la loi du 23 messidor, « en ce qui concerne l'administration et la perception des revenus des hôpitaux, maisons de secours, hospices, bureaux des pauvres et autres établissements de bienfaisance sous quelque dénomination qu'ils soient connus » (1). Ce n'est pas la pleine propriété de leurs biens qu'elle rend aux établissements d'assistance, mais seulement la jouissance des revenus : la propriété continue d'appartenir à la nation. Pour rendre possible aux administrateurs la perception des produits annuels, des loyers, des rentes, il leur sera remis, dans les dix jours suivant la publication de la loi, tous les titres, inventaires, états de recettes et de dépenses, et d'une façon générale tous les papiers concernant le domaine des maisons de bienfaisance.

II

Les motifs qui ont décidé l'Assemblée à revenir sur la loi du 23 messidor sont particulièrement intéressants, car, si parmi eux il en est plusieurs tirés uniquement de considérations pratiques et de difficultés momentanées, il est aussi des arguments théoriques, qui atteignent non seulement cette loi, mais aussi la doctrine tout entière de l'assistance nationale.

Zangiacomi, dans son rapport, s'est borné à exposer les raisons financières, pressantes et actuelles, qui devaient obliger la Convention, sinon à abroger,

---

1. Texte dans Watteville, ouv. cité, t. I, p. 40.

du moins à suspendre momentanément, la loi du 23 messidor (1). Ce qu'il veut avant tout, c'est alléger l'Etat d'une charge, dont il ne peut supporter sans fléchir le poids trop lourd. L'obligation de subvenir aux besoins des hôpitaux lui a coûté, en effet, des sommes considérables. En moins d'un an, le Trésor public a dépensé plus de 100 millions. Cela d'ailleurs n'a pas empêché les établissements de bienfaisance de contracter des dettes encore supérieures à ce chiffre, et de rester, malgré les fonds énormes sacrifiés, plongés dans la plus profonde misère.

Les causes de cette situation se trouvent, en grande partie, dans les imperfections de la loi. Rendue pour remédier aux embarras des finances publiques, elle a été préparée et votée à la hâte. « Rien n'a été prévu... de toutes parts il n'y a eu qu'incertitudes et désordres ». Elle ne présente aucune disposition qui détermine son mode d'application. Elle ne fixe pas de règles de comptabilité. Elle ne spécifie même pas sous quelle forme les maisons de charité pourront dresser l'état de leurs besoins. Aussi, depuis sa mise à exécution, des discussions s'engagent-elles sans cesse entre les directeurs d'établissements et les corps administratifs. « Chaque hospice exagère sa dépense, et le plus souvent se refuse à rendre ses comptes ». La commission des secours, à qui nulle instruction n'a été donnée, se trouve dans l'impuissance de répondre aux réclamations qui lui arrivent en foule « et d'assu-

---

1. *Rapport sur la proposition de rendre aux hôpitaux et autres établissements de bienfaisance les revenus des biens qu'ils possédaient avant la loi du 23 messidor an II,* par Joseph Zangiacomi. Arch. Nat., AD. XVIIIc 285. Bib. Nat. Le 38 1736.

rer, d'une manière exacte et uniforme, le service des hôpitaux ».

Le seul moyen de mettre fin à cette déplorable situation, Zangiacomi pense que c'est de rendre aux établissements de bienfaisance les revenus des biens, dont ils étaient autrefois possesseurs. C'étaient, à ce qu'il affirme, en majeure partie, des propriétés rurales. En reprenant la jouissance de ces domaines « presque tous affermés en nature », les hôpitaux, « se procureront les denrées nécessaires à leur consommation, ils pourront opérer d'utiles échanges, et acquérir à peu de frais et dans une mesure suffisante ce que la cupidité ne livre qu'en très petites quantités pour des sommes excessives ». En outre, par cette sage disposition, l'on soulagera le Trésor public d'une dépense considérable : « Il en résultera dès lors une économie sensible, *et, par une autre conséquence, l'émission des assignats sera diminuée d'autant* ».

Sans doute, on peut opposer à la mesure projetée deux objections théoriques. On peut tout d'abord faire observer que les hôpitaux n'étant pas sous l'ancien régime dotés en proportion de leurs besoins, en leur rendant leurs revenus, on établit une inégalité dans la distribution des secours : tel hospice, qui renferme beaucoup de pauvres, aura moins de ressources que tel autre moins surchargé d'indigents. Le rapporteur ne se dissimule pas cet inconvénient. Mais, s'il est convaincu que « dans la règle générale tous les indigents, ayant des titres égaux, doivent être secourus d'une manière uniforme », il n'en est pas moins persuadé aussi, « que l'empire des circonstances est quelquefois tel, qu'il faut per-

dre de vue les idées de perfection, pour ne songer qu'à ce qui est possible, et ne pas se refuser à un bien quelconque, dans l'espoir incertain, au moins très difficile à réaliser, du mieux ». Le système proposé est celui qui offre le moins d'inconvénients et le plus d'avantages. Tous les pauvres ne seront pas, il est vrai, uniformément secourus, « mais le plus grand nombre recueillera des ressources réelles, abondantes ». Le projet est sans doute incomplet, *mais aussi ne le propose-t-on que comme une mesure provisoire*. Il est pour le moment le seul moyen efficace d'assister l'indigent ; or « lorsqu'on ne peut tout faire en sa faveur, il est d'un devoir rigoureux de faire le plus possible ».

La seconde objection n'est pas moins facile à réfuter. Les domaines nationaux, dit-on, étant affectés en garantie aux créanciers de l'Etat, il est impossible d'en disposer, sans que cet acte soit intimement lié à un plan de finances. Ceci serait exact, s'il s'agissait de rendre aux hospices la propriété de ces biens. Mais telle n'est point la question. Ces domaines *conserveront toujours leur caractère et leur destination ; ils ne cesseront pas d'appartenir à la République, ni de servir de gages à ses créanciers, ni même, si on le croit un jour nécessaire, d'être disponibles*. « Tout ce qui doit résulter de la nouvelle loi, *c'est que du blé ou d'autres denrées qui se trouvent maintenant dans les magasins de la République seront transportés dans les greniers des hôpitaux.* » Ainsi, sans qu'il soit porté atteinte au crédit de l'Etat ni au domaine national, les pauvres seront secourus et le Trésor public sera soulagé d'une lourde charge.

Telles sont les raisons d'ordre pratique, pour les-

quelles Zangiacomi cherche à faire suspendre provisoirement par la Convention l'exécution de la loi du 23 messidor. Ces arguments ne sont pas dirigés contre la doctrine même de l'assistance nationale. Le rapporteur ne songe pas à critiquer l'organisation révolutionnaire des secours publics. Il n'examine pas si la mainmise de la nation sur le domaine hospitalier et la centralisation de l'assistance entre les mains de l'Etat, ne constituent pas par elles-mêmes, d'une façon générale et permanente, une mesure funeste. Il ne s'occupe que des circonstances présentes. S'il dépeint les conséquences fâcheuses produites par la loi, il ne s'attaque point au principe même qui l'a inspirée. Il ne lui reproche que d'avoir été prise à contre-temps, alors que rien n'était préparé pour la rendre utile et profitable. En s'efforçant d'en faire suspendre l'exécution, il se garde bien de présenter le décret proposé comme une première mesure de réaction contre les théories des trois assemblées révolutionnaires. Il désire seulement fournir, dans le moment actuel, de plus abondantes ressources aux hôpitaux, tout en allégeant le Trésor public. Les dépenses considérables, qui ont suivi la prise de possession par l'Etat du patrimoine hospitalier, ont été occasionnées surtout par le renchérissement des denrées: il espère qu'elles seront fortement diminuées, une fois les établissements rentrés en jouissance de leurs biens.

Il ne paraît d'ailleurs pas se douter que la restitution aux maisons d'assistance de leurs revenus encore existants est une mesure tout à fait insuffisante, pour parer aux difficultés de la situation actuelle. Il ne songe pas que la grande majorité des biens ont

été aliénés, qu'il reste tout au plus 4 ou 5 millions de revenus à rendre aux maisons d'assistance (1). Il semble croire que ce patrimoine consiste presque exclusivement en domaines ruraux qui, affermés en nature, donneront les produits nécessaires à la subsistance des indigents. Il oublie qu'une partie est constituée par des maisons urbaines, très dégradées, incapables pour le moment de tout rapport et par des rentes, difficiles à toucher avant longtemps. Il ne réfléchit pas, qu'une fois accomplie cette restitution forcément partielle, l'Etat restera, s'il ne veut pas voir s'accroître encore la détresse des établissements de bienfaisance, contraint de fournir chaque année des sommes presque aussi considérables, et qu'ainsi la mesure actuelle, proposée surtout comme un moyen d'alléger le Trésor, n'atteindra point son but.

III

Bien différents sont les arguments présentés le 11 thermidor an III, par Délécloy, député de la Somme. Quoique ne connaissant pas, lui aussi, le chiffre des biens vendus, et pouvant par suite espérer un résul-

---

1. Un rapport anonyme du 29 vendémiaire an V parlant du décret du 2 brumaire, déclare : « Malgré cette loi bienfaisante, mais tardive, on présume d'après des calculs approximatifs, qu'il n'est guère échappé à la capacité des soumissionnaires, que 4 millions de revenus, sans comprendre des rentes dues par l'Etat ». Arch. Nat. F^{15} 444.

tat pratique immédiat, ce qu'il veut, avant tout, en faisant abroger, ou tout au moins suspendre la loi du 23 messidor, c'est porter une première atteinte à l'organisation de l'assistance publique conçue par les assemblées révolutionnaires. « Ne resterait-il qu'une seule ferme dans la République », provenant du patrimoine hospitalier « il faut rapporter la loi ; *il faut, quand on le peut, prendre acte contre l'injustice, et que la postérité puisse dire : à cette époque la Convention reconnut le droit imprescriptible du pauvre* » (1). C'est donc que l'Assemblée, par le vote émis le 23 messidor, a violé ce droit. Délécloy en effet, proclame bien haut le caractère illégal et arbitraire des mesures décidées dans un moment d'erreur. « Il est douloureux de le dire, le pauvre, comme le riche, a subi des lois de proscription, de barbarie et d'envahissement. Si la fureur de tout posséder pour tout détruire, a fait porter la main sur le patrimoine du pauvre, réparons sacrilège... *Expions par une prompte restitution le mal qui a été fait* ».

Mais la loi du 23 messidor n'a pas été seulement une spoliation immorale ; elle a été aussi une faute politique inspirée par les théories inexactes. Et voici que Delecloy, sous prétexte de montrer l'erreur commise en dépouillant de leurs biens les établissements d'assistance, fait le procès du système tout entier de la bienfaisance nationale. Dans son long discours, il s'attache surtout à développer deux sortes de griefs qui atteignent, non seulement la loi du 23 messidor,

1. *Rapport sur la loi du 23 messidor, prononcé à la tribune de la Convention nationale le 10 thermidor an III de la République Française*, par Délécloy, député de la Somme. Arch. Nat. AD. XVIIIc 285. — Bib. Nat. Le38 1571.

seule visée en apparence, mais aussi celle du 19 mars qui a posé les bases générales de l'administration des secours.

Il montre tout d'abord que la bienfaisance nationale, telle que l'a organisée la Convention, est la mort de la charité privée. « On a brisé dit-il, par un décret de quatre articles, ce grand ressort de la morale universelle, qui ne permet pas qu'un individu souffre, quand le devoir et le sentiment nous forcent à le soulager : car, lorsqu'un gouvernement veut pourvoir seul aux besoins de plus d'un million d'hommes, outre qu'il prend une charge incalculable, *il défend, en quelque sorte, d'intervenir avec lui dans les opérations qu'il dirige.* » « Qu'ils connaissent mal les hommes ceux qui, par une loi entachée de tous les genres d'insouciance, les dispensent de s'entr'aider, et perdent sans motif les fruits de l'amour-propre et de la sensibilité ! » Aussi cette loi est-elle mauvaise, dans son principe même, « en ce qu'elle sépare l'intérêt public de l'intérêt particulier, en accoutumant le riche à s'isoler, et renforce l'égoïsme de celui qui, aprés s'être enrichi du travail et des sueurs du pauvre, l'abandonne entre les mains du gouvernement, qui s'est chargé de le nourrir avec des fonds pris sur la masse générale, ce qui dispense de tout acte de bienfaisance ».

Si, du moins, l'Etat était plus capable que les individus ou que tout autre collectivité d'assurer aux pauvres une assistance efficace ! Malheureusement, cette tâche qu'il a assumée, il est impuissant à s'en acquitter convenablement. La première condition que doivent remplir les secours nécessaires aux indigents, c'est d'être prompts. Or la loi du 23 messidor livre la sub-

sistance du malheureux « au hasard des formes et des longueurs indispensables..., au hasard de la gêne que peuvent éprouver quelquefois les caisses nationales, au hasard de l'impéritie ou de la négligence des administrations » intermédiaires, « enfin au hasard des lenteurs inévitables du travail qu'exige la distribution des fonds : car, quelque célérité que les bureaux mettent dans leurs expéditions, il est impossible de faire face aux demandes de quarante mille communes et de plus de deux mille hôpitaux. » En outre, cette loi accroit indéfiniment les dépenses publiques, aucun contrepoids ne pouvant être opposé aux demandes des administrateurs et des indigents, « qui ne voient pour terme à leurs prétentions que le fond inépuisable du trésor national ». Néanmoins, malgré l'argent sacrifié, la bienfaisance est loin d'être convenablement organisée. « Un gouvernement péche nécessairement, quand il enchaîne la pensée, les mouvements des administrateurs, quand il veut tout faire, tout régir », sans laisser aucune place aux initiatives individuelles. Il n'arrive ainsi qu'à substituer à une direction paternelle, à une surveillance de tous les instants, « les mouvements brusques d'une autorité qui agit de loin, et toutes les lenteurs de la discussion ».

Mauvais fonctionnement de l'assistance centralisée, disparition de la charité privée, voilà les deux objections que, le 11 thermidor, Délécloy oppose très vigoureusement aux doctrines de la bienfaisance nationale. Le 12 vendémiaire an IV, il reprend, au nom du comité des secours publics, et développe davantage encore ses premières critiques. Ce ne sont pas seulement les lois votées par la Convention, mais

toutes les théories acceptées par les assemblées révolutionnaires, depuis que La Rochefoucauld-Liancourt a, pour la première fois, exposé son plan devant la Constituante, qu'il s'essaye à saper pierre par pierre, sans rien laisser debout ou presque rien de l'édifice.

« Il est temps de sortir de l'ornière profonde où une philanthropie exagérée nous arrête depuis l'Assemblée constituante, qui, très savamment sans doute, mais très inutilement, s'est occupée du pauvre. Depuis cette époque, il semble que tous les spéculateurs en bienfaisance aient pris à tâche de pousser sans mesure vers le Trésor national toutes les classes du peuple. Qu'est-il arrivé de ce chaos d'idées ? une série effrayante de dépenses illimitées, des lois stériles et impossibles à exécuter ». Si l'on excepte celle du 22 floréal, qui seule doit demeurer, on ne trouvera, dans la plupart des longs rapports et des projets présentés aux assemblées, « que des idées vagues, des discussions oiseuses et une popularité exagérée, dont toutes les racines aboutissent au Trésor national (1). »

Ainsi, une fois encore, avant que la Convention ne se sépare, Délécloy, qui se montre adversaire de plus en plus déterminé de la bienfaisance nationale, expose les inconvénients et les dangers d'une organisation où tout repose sur le gouvernement. Et, pour mieux ruiner ce système, il ne se contente pas seulement d'en montrer les conséquences funestes, il s'efforce aussi de prouver la fausseté des considéra-

1. *Rapport sur l'organisation générale des secours publics, présenté à la Convention nationale par Délécloy, dans la séance du 12 vendémiaire an IV.* Arch. nat. AD. XVIII^{c}, 323. Bib. Nat., Le^{38} 1700.

tions, qui ont déterminé autrefois les rapporteurs des comités à remettre à l'Etat toute la charge de l'assistance. C'était, pour le duc de Liancourt, une grave préoccupation que d'établir entre les pauvres répandus sur tout le territoire, une égalité réelle de traitement ; cette égalité, l'Etat seul lui paraissait capable de la réaliser. « Une manie de nivellement, déclare Délécloy, de généralisation dans la distribution des secours, semble avoir encore achevé d'égarer les meilleurs esprits, comme si la misère des campagnes pouvait entrer en calcul avec celle des grandes communes, où l'indigence se compose, non des simples éléments de la population, mais dans une progression dont on ne connaît d'une manière précise, ni l'étendue, ni les bornes. Tous ces spéculateurs arithméticiens n'ont pas craint, cependant, d'établir l'état habituel de pauvreté, tantôt au vingtième, tantôt au cinquième de la population. Cette métaphysique politique, soumise à de simples séries de chiffres, auxquelles on attachait, sans réserve, les localités, les hommes et les choses, n'a servi jusqu'à ce jour qu'à faire divaguer méthodiquement sur la nature des secours qu'on doit à l'indigence ».

Puisque les théoriciens révolutionnaires n'ont fait qu'accumuler les faux raisonnements, quelle conception pratique Délécloy oppose-t-il à leur doctrine. Il propose de substituer à l'organisation, trop fortement centralisée, décrétée en 1793 et en l'an II, un système dans lequel les municipalités et les individus collaboreraient à l'œuvre d'assistance. « Je n'ai pas cru, déclare t-il, que le seul instrument public qu'il fallût employer pour soulager l'indigent, fût le Trésor national : vous intéresserez chaque commune

à marcher sur la même ligne que le gouvernement ». « Associons à la bienfaisance générale la bienfaisance individuelle, *et posons comme principe que, quand un gouvernement a fait ce qu'il doit, si les pauvres se plaignent, ce sont les riches qui ont tort* ».

Dans ce nouveau plan, l'Etat prenant modèle sur la loi du 22 floréal, accorde à chaque commune de plus de 3.000 habitants un nombre déterminé d'inscriptions pour les malades, les vieillards, les femmes, les enfants : c'est à verser leur montant que se borne toute son action. Il laisse aux municipalités le soin de diriger de la manière la plus utile et la plus économique la distribution des secours. Elles pourront les diviser en autant de parts qu'elles le jugeront à propos, les convertir en denrées ou les accorder en argent. Si elles ne reçoivent pas de l'Etat assez de fonds pour assister tous leurs indigents, « elles *pourront* y suppléer, soit par des cotisations particulières, soit par des dons fournis par des gens aisés, par la voie de l'emprunt, soit par un secours extraordinaire pris dans la Caisse nationale ». Pour recourir à ces mesures, elles seront tenues, sauf en ce qui concerne les dons volontaires, individuels, remis de la main à la main aux comités de bienfaisance, d'obtenir la sanction du Corps législatif.

Mais, puisque, en cas d'insuffisance des inscriptions, déterminées d'ailleurs de façon fort arbitraire, la commune est laissée libre de compléter ou non les fonds destinés à l'assistance, puisqu'elle a la faculté, non l'obligation de le faire, puisqu'elle peut s'en remettre aux initiatives particulières, n'en faut-il pas conclure que, dans le système proposé, le législateur, après avoir renoncé à l'organisation de la

bienfaisance publique établie par la Révolution, abandonne aussi le principe fondamental qui dominait et dirigeait toute cette organisation ?

La Convention a proclamé le droit de l'indigent aux secours publics. Ce droit cesse d'exister dans le plan de Délécloy. Sans doute, celui-ci déclare, dans le premier article de son projet, qu'il sera ouvert dans les communes de plus de 3.000 habitants, « un registre où seront inscrits ceux *qui ont droit à la bienfaisance nationale* ». Mais ce n'est plus là qu'une habitude de langage empruntée à la Révolution. C'est une formule dépourvue de toute portée pratique, puisque nulle disposition n'impose aux pouvoirs publics, Etat ou commune, l'obligation de fournir des fonds proportionnés au nombre et aux besoins des indigents, et n'ouvre aux pauvres, indûment exclus des rôles de secours, une voie de recours devant les autorités supérieures.

D'ailleurs, dans son rapport, Délécloy ne craint pas de nier, et le droit de l'indigent, et l'obligation de la nation. « Celui qui, le premier, a dit que le gouvernement devait seul à l'indigent des secours de toute espèce, et dans tous les âges de la vie, a dit une absurdité, car le produit de toutes les impositions de la République ne suffirait pas pour acquitter cette charge énorme et incalculable. *Il est peut-être bien plus vrai, en politique, de dire que le gouvernement ne doit rien à qui ne le sert pas. Le pauvre n'a droit qu'à la commisération générale, et si le gouvernement intervient, ce ne peut être que comme exemple et principal moteur.* »

Ainsi se trouvent abandonnées par Délécloy, non seulement l'organisation pratique de l'assistance,

décrétée par la Convention, mais aussi les idées théoriques, acceptées par les trois assemblées révolutionnaires.

Ce projet, présenté à la Convention au moment où elle allait disparaître, ne devait avoir d'ailleurs aucune suite. Il n'en présente pas moins un très grand intérêt historique, puisqu'il montre jusqu'où pouvaient aller, dans la réaction contre leurs propres doctrines, le comité des secours publics et l'Assemblée elle-même à son déclin.

IV

Sous le Directoire, ce mouvement, loin de se ralentir, ne fait que se préciser et prendre plus de force. Ce sont toujours, d'ailleurs, les deux mêmes arguments principaux, que l'on oppose à la conception révolutionnaire. En premier lieu, on lui reproche de faire disparaître la charité privée. Elle tue l'initiative des individus et celle des sociétés. Sous prétexte de mieux diriger la bienfaisance des particuliers, elle l'anéantit. Elle invite, il est vrai, les citoyens aisés à verser leur contribution entre les mains des agences de secours, mais ce n'est pas laisser assez de liberté aux intentions des personnes sensibles. En outre, l'Etat, en se déclarant débiteur unique de l'assistance, semble délier les individus de tout devoir. « Si vous ravissez, déclare encore Délécloy, membre du Conseil des Cinq-Cents, à l'homme charitable et à ses descendants, la satisfaction de voir ses intentions exécutées, si vous invertissez l'ordre et la destination de ses dons, si, confondant sa libéralité particulière et spéciale dans la masse géné-

rale, sous le vain prétexte d'une répartition plus égale, et d'une philanthropie qu'une sensibilité vulgaire ne peut atteindre, vous refroidissez, vous tarissez la source abondante qui a fondé les hôpitaux, vous perdez pour jamais la ressource de la bienfaisance individuelle, dont vos pères avaient su tirer un si heureux parti » (1).

On reconnaît là les critiques déjà présentées à la Convention, le 11 thermidor an III, par ce même représentant. Ce sont aussi les mêmes objections qui sont opposées à la centralisation du service aux mains de l'Etat. « On ne peut se dissimuler que les besoins sans cesse renaissants du gouvernement font souvent perdre de vue les pauvres ; il vaut infiniment mieux leur laisser quelques moyens d'existence auprès d'eux, que d'obliger des administrateurs, quelquefois très éloignés, à essuyer tous les embarras, qu'éprouvent ceux qui ont à puiser dans le Trésor public. Ces embarras entraînent des délais et le malade meurt en attendant les secours » (2).

Pour que l'indigent n'ait plus à souffrir de la lenteur des versements et de l'insuffisance des fonds, il est nécessaire d'abolir définitivement l'organisation révolutionnaire de l'assistance. La première mesure à prendre est d'abroger la loi du 23 messidor, dont

1. Conseil des Cinq-Cents. *Réflexions par le représentant du peuple Délécloy, sur l'organisation de l'administration des hospices civils et la restitution des biens vendus appartenant aux hôpitaux*. Arch. Nat. AD. XVIII[c] 389. — Bib. Nat. Le[43]485.

2. *Rapport fait au Conseil des Cinq-Cents, au nom de la commission de l'organisation des secours publics*, par Delaporte, le 13 messidor an IV. — Arch. Nat. AD. XVIII[c] 389. — Bib. Nat. Le[43]336.

l'exécution n'est encore que suspendue, de conserver aux hôpitaux civils la jouissance de leurs biens et de leurs rentes, et de leur donner en échange de leurs propriétés aliénées, des domaines nationaux de même produit. La proposition en est faite le 27 messidor an IV par Délécloy qui obtient assez facilement le vote de son projet au Conseil des Cinq-Cents (1). Mais celui-ci se heurte au Conseil des Anciens à une opposition vigoureuse qui, pendant un instant, peut faire croire qu'il ne sera pas adopté.

Le rapporteur Durand-Maillane lui est nettement hostile. Ce n'est pas cependant qu'il demeure favorable au centralisme d'Etat : il se montre au contraire partisan de l'assistance communale. « Par des lois très anciennes, dit-il, chaque communauté est tenue de nourrir et entretenir ses pauvres infirmes et invalides... C'est de là qu'il faut partir dans toutes les mesures que nous aurons à prendre pour les besoins et les secours de nos hôpitaux ». S'il se montre très opposé à la reconstitution du patrimoine hospitalier, ce n'est donc pas qu'il partage les idées de la Révolution sur le rôle de l'Etat. Les raisons qu'il invoque contre le projet de résolution, sont semblables à celles qui, vers le milieu du XVIIIe siècle, faisaient déjà critiquer par le chancelier d'Aguesseau, l'existence du domaine appartenant aux établissements charitables. D'une part, les administrateurs n'ont point les aptitudes nécessaires pour la gestion de biens immobiliers. « S'agissant de fermes, d'exploitations de biens-fonds, de recettes, de dépenses en biens de campagne ou en

1. Conseil des Cinq-Cents. *Projet de résolutian* par Délécloy, *27 messidor an IV*. — Arch. Nat. AD. XVIII^{c}, 389. — Bib. Nat. Le^{43}351.

loyers de maisons sujettes aux réparations, il n'y a pas toujours dans la conduite ou les actes des administrateurs cette vigilance, cet empressement, ces petits soins d'économie qui n'échappent point à l'œil du maître, sans parler des abus qui sont comme attachés à toutes les administrations en tutelle ». D'autre part, les domaines des hôpitaux sont soustraits à la circulation, ils sont en mainmorte, et la politique du gouvernement directorial, comme celui d'ancien régime, tend à diminuer les nombre des biens placés hors du commerce (1).

Pour ces deux raisons, Durand-Maillane demande le rejet du projet de résolution. D'autres représentants, sans se montrer aussi catégoriques, voudraient, pour le moment, que l'on ne prît point de décision définitive. Lebrun se montre, pour les mêmes motifs que le rapporteur, hostile à la reconstitution du patrimoine hospitalier. « La mobilité des propriétés foncières est certainement conforme aux intérêts de la société : elles n'ont point une véritable vie dans la main des corporations ; elles n'y éprouvent point ces améliorations qu'enfante l'intérêt indivi-

1. Conseil des Anciens *Rapport présenté par Durand-Maillane, sur la résolution concernant les hospices civils, 4e jour complémentaire de l'an IV.* Bib. Nat. Le[45] 111. — Voir dans les *Observations sur le rapport fait au Conseil des Anciens*, la réponse aux objections de Durand-Maillane : « Voilà le système qui a fait périr des milliers de malheureux dans les hôpitaux. Les besoins toujours renaissants du gouvernement ne lui permettent que très rarement de faire passer des secours aux hospices, et les malades manquent de tout et meurent de misère. Quand il fait passer des sommes, la dépense est immense et la répartition mauvaise. Si ce système prévalait il coûterait au peuple un impôt annuel 25 millions ». Arch. Nat. AD. XVIIIc, 389.

duel ; souvent elles y dépérissent ». A ces inconvénients, l'on oppose, il est vrai, la nécessité d'assurer la perpétuité des établissements charitables. Sans propriétés foncières leur existence est, dit-on, incertaine : l'histoire même de la Révolution n'en fournit-elle pas un terrible exemple ? Cela est juste, mais hors du cercle des derniers événements, il est non moins exact que « les véritables principes d'économie politique n'assignent point aux hospices de propriétés foncières. Leur dépense doit être assise sur des revenus locaux, sur des revenus qui s'étendent ou se resserrent suivant l'exigence du temps ». S'il faut donc, « par respect pour l'opinion, par respect pour la justice », remplacer par des biens nationaux les domaines aliénés, il faut aussi, « par respect pour les principes », que ce ne soit point là une mesure définitive et irrévocable : elle ne doit être que provisoire, et durer seulement jusqu'au jour, où des circonstances plus heureuses permettront d'assurer aux hospices « le genre de revenu que l'intérêt public semble leur commander » (1).

Malgré ces objections, le 16 vendémiaire an V, est votée la loi qui abroge définitivement, « en ce qui concerne les hospices civils », celle du 23 messidor. Les hôpitaux conservent la jouissance de leurs biens et des rentes ou redevances, qui leur sont dues par le Trésor public ou par des particuliers. Les propriétés qui ont été vendues doivent être remplacées par des biens nationaux de même produit (2). Jusqu'à ce

1. Conseil des Anciens. *Opinion du citoyen Lebrun, sur le projet de résolution du 15 fructidor*. Arch. Nat. AD. XVIII[c] 389.

2. Les articles 7 et 8 organisent le mode et les formalités de ce remplacement.

que cette remise soit effectuée, il sera payé aux établissements une somme égale à celle que produisaient en 1790 leurs biens vendus. Après le remplacement de leurs domaines aliénés, il ne pourra plus leur être accordé aucun secours, sans une autorisation spéciale du corps législatif.

En même temps qu'elle reconstitue leur patrimoine, la loi nouvelle organise l'administration des hôpitaux, que la Révolution, on le sait, n'avait point réglée. Les municipalités ont la surveillance immédiate des hospices civils établis dans leur arrondissement. Elles nomment, pour les diriger et gérer leurs biens, une commission composée de cinq citoyens, résidant dans le canton, qui élisent entre eux un président et choisissent un secrétaire (1). Chaque commission désigne, hors de son sein, un receveur qui lui rend compte tous les trois mois. Elle remet ce compte à l'administration municipale, qui doit l'adresser dans la décade, en y joignant son propre avis, au département, chargé de l'approuver, s'il y a lieu.

Deux mois plus tard, le 7 frimaire an V, une seconde loi organise les secours à domicile. Le système de la Révolution se trouve une nouvelle fois désavoué. Les lois du 19 mars et du 22 floréal sont rapportées. L'administration municipale doit, dans le délai d'un mois, former par nomination au scrutin un bureau de bienfaisance, ou plusieurs, si elle le croit convenable (2). Chacun d'eux sera composé

1. Art. 2. — « Dans les communes où il y a plus d'une administration municipale, cette commission sera nommée par celle du département. »

2. Cette nomination est faite par le bureau central dans les communes où il y a plusieurs municipalités.

de cinq membres. Ceux-ci ne seront point rétribués. Ils ne toucheront pas personnellement les fonds, mais nommeront un receveur, chargé de faire les perceptions. Les bureaux auront comme ressources les dons qui pourront leur être faits, et le produit d'une imposition spéciale d'un décime par franc, perçue en sus du prix de chaque billet d'entrée dans tous les spectacles, où se donnent des pièces de théâtre, des bals, des feux d'artifices, des concerts, des courses et exercices de chevaux (1). Ils auront comme fonctions la direction des travaux prescrits par les municipalités, et la distribution des secours à domicile. Ceux-ci seront donnés autant que possible en nature. Chaque bureau rendra compte tous les mois du produit de sa recette à l'administration par laquelle il aura été nommé. Les mendiants valides, qui n'ont pas acquis de domicile de secours hors du lieu de leur naissance, seront obligés d'y retourner. Faute d'obéir à cette injonction, ils y seront conduits par la gendarmerie et condamnés à trois mois de détention.

Le 27 frimaire, le législateur s'occupe d'assurer l'entretien des enfants abandonnés, nouvellement nés. Ils seront reçus gratuitement dans tous les hospices civils de la République. Si ces établissements n'ont pas de fonds destinés à cette dépense, elle sera supportée par le Trésor national. Les enfants seront, jusqu'à leur majorité ou leur émancipation, placés sous la tutelle du président de l'administration muni-

---

1. Cette imposition est établie par la loi du 7 frimaire seulement pour six mois. Elle a été ensuite prorogée par toute une série de lois.

cipale. Les membres de cette administration formeront le conseil de tutelle. Tout individu qui portera un enfant abandonné ailleurs qu'à l'hospice le plus voisin, sera puni d'une détention de trois décades. Celui qui l'en aura chargé subira la même peine.

Telle est la nouvelle organisation des secours publics, établie en l'an V. Elle est l'aboutissant du mouvement de réaction, qui, depuis quinze mois, se manifeste contre les conceptions révolutionnaires. Aussi n'est-il pas étonnant qu'elle soit, dans toutes ses parties, le contraire même du système adopté par la Convention. Celle-ci avait considérablement réduit l'initiative des administrations de bienfaisance. Les municipalités et les départements étaient chargés, les unes de la formation, les autres de l'approbation des rôles de secours, mais ne pouvaient comprendre dans ces listes, que les indigents rentrant dans les conditions strictement prévues par les lois (1). Ils avaient à fixer le taux des pensions attribuées à chaque catégorie de pauvres, mais ils ne pouvaient dépasser les chiffres-limites arrêtés par l'Assemblée, le 28 juin. Quant aux agences de secours, elles avaient pour seule mission la distribution des secours et la surveillance des travaux, elles ne possédaient aucune faculté propre de décision : elles étaient seulement

1. Voici un exemple de l'absence d'initiative des administrations locales. Le citoyen Jourdan, père de deux enfants, et à qui sa femme venait d'en donner trois autres d'une seule couche, avait obtenu un secours, accordé par le district de Lodève. Le 6 prairial an II, le comité des secours arrête « que le directoire sera improuvé pour avoir, de son autorité, ordonnancé une somme de 150 livres en faveur du pétitionnaire » et néanmoins décide de demander pour lui à la Convention une somme de 300 livres. Arch. Nat. AF$_{II}^{*}$ 39.

un simple rouage administratif, ayant mission de faire parvenir à leurs bénéficiaires les secours de la bienfaisance nationale.

Dans la nouvelle organisation, les administrations charitables sont pourvues d'une grande indépendance et de larges pouvoirs d'appréciation. La loi du 16 vendémiaire ne fixe même pas les attributions des commissions hospitalières, leur laissant ainsi l'initiative la plus étendue dans la gestion des établissements. Les bureaux de bienfaisance sont chargés par la loi du 7 frimaire de la direction des travaux et de la distribution des secours. Cette mission, ils l'exercent très librement. Aucune disposition légale ne leur impose de règles, ne leur ordonne la formation de rôles ou listes d'indigents, ne détermine les conditions nécessaires pour recevoir assistance, ne fixe le chiffre des secours. Tout est laissé au libre jugement des individus qui composent les bureaux.

Leur autorité, comme celle des commissions hospitalières, est uniquement restreinte par la surveillance exercée par les municipalités. C'est par elles qu'ils sont nommés, c'est d'elles par suite qu'ils dépendent étroitement. L'Etat ne se réserve point de droit de contrôle sur la désignation de leurs membres, pas plus que sur les actes de leur gestion. C'est aux municipalités qu'ils rendent leurs comptes, ceux-ci sont ensuite approuvés par le département. Nulle disposition n'exige, comme le faisait la loi du 28 juin pour les agences de secours, que ces comptes soient transmis aux ministres et au pouvoir législatif.

Dans le système révolutionnaire, l'assistance publique est, comme toute administration nationale, mise à la charge de l'Etat. Etablissements hospita-

liers et agences de secours reçoivent du Trésor public les fonds destinés à assurer leur service. Ils n'ont point d'autonomie financière ni de personnalité morale, ils ne peuvent pas posséder de ressources qui leur soient propres. Par réaction contre les abus qui, sous l'ancien régime, se manifestaient surtout dans la déplorable gestion des biens et dans le mauvais usage du revenu des pauvres, la Révolution a dépossédé de leur patrimoine les établissements d'assistance; elle a confié à l'Etat la mission de pourvoir, sur les ressources générales de la nation, au soulagement des indigents.

Le Directoire, par réaction contre le centralisme d'Etat, restitue aux hôpitaux et hospices leur personnalité civile, il leur donne à nouveau le droit de posséder un patrimoine, pour en consacrer les revenus aux soins des malades, des vieillards, des infirmes, à l'entretien des enfants abandonnés. Il leur rend leurs propriétés non vendues, il remplace celles qui ont été aliénées. Ce n'est plus, il est vrai, chaque hôpital ou hospice en particulier, qui peut avoir des biens, rentes, terres ou maisons, mais seulement l'ensemble des établissements hospitaliers de chaque commune. Un arrêté, pris par le Directoire exécutif, le 23 brumaire, décide en effet que les revenus des hôpitaux, situés dans une même commune, seront indistinctement employés à la dépense de tous ces établissements (1): c'est donc, dans le nouveau système, l'ensemble des hôpitaux et hospices de la commune, représenté par la commission administrative, qui seul est revêtu de la personnalité civile,

1. Texte dans Watteville, t. I, p. 42.

et non, comme dans l'ancien régime, chaque établissement.

Quant aux bureaux de bienfaisance, nouvellement établis, ils ont eux aussi le droit de posséder un patrimoine. La loi du 7 frimaire les autorise à recevoir des dons ; et une loi du 20 ventôse leur étend les dispositions qui conservent aux hôpitaux la jouissance de leurs revenus, et détermine le mode de remplacement des biens aliénés (1). Par là, les bureaux de bienfaisance sont reconnus aptes à recueillir les biens, consacrés dans l'ancien ordre de choses aux secours à domicile, qu'ils appartinssent alors à des bureaux de charité ou à des congrégations religieuses. Ils ont en outre la disposition de l'impôt spécial établi sur les spectacles en faveur des pauvres.

Mais, pas plus que les hôpitaux, ils ne doivent recevoir de façon normale, des subventions du Trésor public. Sans doute l'Etat s'est engagé à payer à ces établissements, jusqu'au jour où sera effectué le remplacement des biens vendus, une somme égale à celle que produisaient en 1790 leurs domaines aliénés. Mais c'est là une mesure transitoire, destinée à disparaître bientôt. En réalité, dans la nouvelle organisation, l'Etat qui en 1793 avait assumé tout le poids financier de l'assistance publique, s'en décharge presque complètement. Il consent seulement à supporter les dépenses nécessaires à l'entretien des enfants abandonnés ; encore ne s'en reconnaît-il débiteur que subsidiairement, et lorsque les hospices n'auront pas de fonds destinés à cet emploi. Il

1. Texte dans Watteville. ouv. cité, t. I, p. 43.

se réserve aussi, il est vrai, de fournir les crédits exigés par les maisons de sourds-muets et d'aveugles qui demeurent établissements nationaux (1). Mais c'est là un rôle bien restreint à côté de la vaste mission que lui assignaient les lois de 1793.

Dans la nouvelle organisation, les établissements d'assistance, cessant de recevoir de l'Etat les fonds indispensables à leurs services, n'ont pour toute ressource que les revenus de leurs domaines ou le produit de l'impôt sur les spectacles. Il faut donc en conclure qu'il n'y a plus dans ce système de droit au secours, reconnu par le législateur aux indigents. En effet, pour que ce droit puisse exister et produire des résultats efficaces, il faut que les hôpitaux ou bureaux de bienfaisance soient pourvus de ressources proportionnées à leurs dépenses et variables comme elles. Or, leurs revenus limités et fixes ne se modèlent pas sur leurs besoins, comme pourraient le faire dans le système de la Révolution les sommes versées par le Trésor public.

D'ailleurs, l'affirmation du droit au secours a cessé de figurer dans les textes législatifs. Il n'est pas proclamé par la Constitution de l'an III, comme il l'était par celle de 1793. Encore moins se trouve-t-il rappelé dans les lois de l'an V. A défaut du mot, celles-ci se gardent bien de sanctionner aucun des effets de ce droit. Nulle disposition ne détermine les règles à observer pour obtenir un secours, aucune n'organise de voies de recours ouvertes à l'indigent qui se prétendrait indûment exclu du bénéfice de l'assistance publique. Du grand principe, qui dominait

1. Loi du 16 vendémiaire an V, art. 4.

l'œuvre de la Convention, il ne reste guère qu'une seule trace. S'il n'existe plus *de droit au secours* pour nulle catégorie d'indigents, il subsiste cependant à la charge des pouvoirs publics une *obligation* de secourir les enfants abandonnés. Ces derniers, la loi déclare qu'ils *seront reçus* dans les hôpitaux, elle ne dit pas qu'ils *pourront* l'être. A défaut de ressources suffisantes de la part des établissements, il sera pourvu à leur entretien par le Trésor national. Voilà le dernier vestige qui demeure dans la nouvelle organisation des doctrines révolutionnaires.

V

Ce n'est pas cependant que celles-ci soient absolument abandonnées par tous les représentants. Dans la discussion des projets de loi, Lacuée a rappelé au Conseil des Anciens les théories des précédentes Assemblées. A son tour, il a affirmé le droit de l'indigent. « Tout membre d'une association politique, a-t-il déclaré, qui ne jouit pas d'une propriété suffisante pour le faire vivre ou de la faculté de gagner sa vie par le travail, *a un droit rigoureux sur les propriétés et le travail de ses co-associés* ». Mais ce n'est qu'aux deux conditions énoncées qu'il possède ce droit, « car si la société, en se formant, a contracté envers chacun de ses membres l'obligation de lui donner des secours, chacun d'eux a contracté envers elle l'obligation non moins formelle de ne l'appeler à son aide, que lorsqu'il lui serait absolument impossible de trouver, dans ses propriétés ou un constant travail, les moyens d'assurer son existence » (1).

1. Conseil des Anciens. *Opinion de Lacuée, sur la résolution relative aux hospices civils*. Arch. Nat. AD. XVIII° 389.

C'est là une dernière affirmation du droit au secours, qui n'éveille point d'écho dans les nouvelles assemblées.

Cependant, après le coup d'Etat du 18 fructidor qui élimine les hommes les plus marquants parmi les modérés, il semble que les théories de la Révolution retrouvent une faveur nouvelle. Le 26 nivôse an VI, un message du Directoire exécutif expose, pour remédier à la détresse financière des hôpitaux, un projet d'organisation nouvelle de ces établissements, bien certainement inspiré par les doctrines révolutionnaires. Il propose de réunir, conformément à la loi du 23 messidor, tous les biens hospitaliers en une seule masse, aux mains de la nation, et de les aliéner comme les autres domaines de la République ; de diminuer dans des proportions considérables le nombre des hôpitaux et hospices ; de leur substituer les secours à domicile « comme plus économiques, plus fraternels, plus analogues à l'esprit républicain », et dans ce but de créer une commission de bienfaisance dans chaque paroisse de la République (1).

Ce sont bien là les idées qui ont inspiré l'œuvre de la Convention. Aussi a-t-on parfois considéré le message directorial comme une preuve de la renaissance des idées jacobines (2). Il est à remarquer, cependant que, si l'on y retrouve quelque chose de l'hostilité exagérée de la Convention à l'égard des hôpitaux, d'une façon générale on y découvre beaucoup plus l'esprit de la Constituante que celui des assemblées

1. *Message, extrait du registre des Délibérations du Directoire exécutif, 26 nivôse an VI.* — Arch. Nat. AD. XVIII[c] 450.
2. Lallemand. *La Révolution et les Pauvres*, p. 86.

postérieures. Encore ses doctrines sont-elles loin d'y être reproduites toutes entières ou même dans leurs parties les plus essentielles.

Sans doute en ce qui concerne le domaine des établissements charitables, la conception est la même. « Plus on multiplie, dit le message, le nombre des hôpitaux dotés, plus on multiplie le nombre des pauvres, plus on favorise l'insouciance des riches, plus on met d'inégalité dans les secours, qui sont dus également à tous, plus enfin on embarrasse une administration qui doit être simple, par des régies dispendieuses ». En outre, les hôpitaux ne secourent que les villes, et laissent les campagnes, qui pourtant contiennent les quatre cinquièmes de la population, sans nulle assistance, sans nul moyen de pourvoir au soulagement de leurs pauvres. Enfin, les établissements, possédant des revenus inégaux et non proportionnés à leurs charges, donnent des secours inégaux. Cependant *l'égalité des droits est le principe fondamental de la Constitution*, elle est rompue « si les indigents, c'est-à-dire ceux qui se trouvent avoir les mêmes besoins, sont inégalement traités ».

A lire cette dernière phrase, il semblerait que le message reconnaisse aux malheureux un droit positif à la bienfaisance publique. Cependant, les déclarations qu'il contient sur ce principe fondamental, sont ambiguës : aussi est-il difficile de savoir exactement, quelle est, après le 18 fructidor, la conception du Directoire exécutif. Tantôt, il est vrai, il parle de secours *qui sont dus également à tous*, et cette formule semble bien être l'affirmation, sinon d'un droit au secours, tout au moins d'une obliga-

tion de secourir. Mais, à la charge de qui est cette obligation ? Est-ce l'Etat qui en est tenu, et dans ce cas, est-ce vraiment une obligation juridique ? Est-ce, d'une façon générale et vague, la société, et l'obligation est-elle simplement morale ? Le message ne l'explique point. Mais quelques lignes plus loin, il déclare que, pour soulager la masse des pauvres, l'on doit employer deux leviers puissants, la bienfaisance nationale et la bienfaisance privée. « L'une doit être *limitée, variable et considérée sous tous ses rapports comme un simple exemple donné aux classes aisées*. L'autre doit être générale et réputée un devoir ». N'est-ce pas dire que pour les pouvoirs publics, l'assistance est purement facultative ? et n'est-ce pas là, par conséquent, le contraire même de la doctrine révolutionnaire ?

C'est, en effet, en grande partie sur les initiatives individuelles, que le Directoire paraît compter pour venir au secours des indigents. Dans la théorie de la Constituante, il appartient à la bienfaisance publique d'assurer le strict nécessaire à chaque catégorie d'indigents : la charité privée est un supplément apporté par les citoyens compatissants à l'œuvre de la nation. Dans le système du Directoire, la bienfaisance particulière prend une place beaucoup plus importante. Le gouvernement compte sur elle pour donner aux malheureux, tout au moins une partie des secours indispensables. L'action des pouvoirs publics apparaît seulement comme un complément des initiatives personnelles. « C'est une erreur, en politique comme en morale, de croire que les classes pauvres appartiennent d'une manière exclusive au gouvernement seul. Elles appartiennent encore d'une manière

plus particulière à ceux qui les ont livrées à des travaux pénibles et ont en quelque sorte créé leur pauvreté. C'est donc un devoir pour les classes aisées de prendre soin des classes pauvres, qui leur ont procuré des richesses ou des commodités. C'est dans la distinction des devoirs du gouvernement et des particuliers, qu'il faut chercher la théorie des secours publics ».

Un gouvernement qui voudrait « accorder seul des secours complets à tous les indigents et dans tous les âges de la vie, s'imposerait un fardeau énorme, anéantirait l'industrie, favoriserait l'insouciance du riche, du pauvre même, et briserait le grand ressort de la sociabilité, la bienfaisance privée ». Aussi bien, le Directoire se garde-t-il de faire une pareille déclaration. Il propose, afin de pourvoir aux besoins des indigents, de leur affecter le quart de la rentrée effective de la contribution personnelle, qui, évaluée à 60 millions, formerait pour ce service particulier une somme de 15 millions. Le montant même de ces fonds suffit à prouver, par son insuffisance évidente, que les pouvoirs publics n'entendent point se réserver dans les charges de l'assistance une part prépondérante.

Ainsi, dans le message adressé aux assemblées, le 26 nivôse an VI, par le Directoire exécutif, il ne s'agit ni de proclamer une fois encore le droit au secours, ni d'établir une nouvelle assistance d'Etat.

Le gouvernement ne retient guère des doctrines révolutionnaires qu'une seule idée, celle de vendre les biens hospitaliers. Aussi n'est-il pas interdit de penser que ce projet lui est inspiré, tout autant par

la nécessité de fournir des fonds au Trésor public, que par le désir d'établir une organisation meilleure de l'assistance. D'ailleurs, ces propositions rencontrent dans les deux assemblées une oppositions très vive. Fortement attaquées par la majorité, elles ne produisent aucun résultat pratique. Les lois de l'an V ne sont ni rapportées ni modifiées. Les doctrines révolutionnaires sont bien définitivement abandonnées.

La nouvelle organisation n'est pas cependant un retour pur et simple au système de l'ancien régime. Sans doute,les hôpitaux, redevenus capables de posséder un patrimoine, diffèrent peu, sous le rapport financier, de ce qu'ils étaient avant la Révolution. Sans doute, les bureaux de bienfaisance ne sont pas autre chose que ces bureaux de charité, qui se développaient dans les derniers temps de la royauté, et dont l'opinion publique demandait l'établissement dans chaque commune. Hôpitaux et bureaux de bienfaisance,inégalement dotés,inégalement pourvus de ressources, ne peuvent donner qu'une assistance inégale, suffisante dans une ville, incomplète dans une autre. En outre, les campagnes sont à peu près abandonnées : elles n'ont presque pas d'hôpitaux ; et si, conformément à la loi ; elles doivent avoir des bureaux de bienfaisance,ceux-ci manqueront de fonds pour remplir leur mission charitable : ce ne seront pas, dans les communes rurales, les dons des particuliers ou les produits de l'impôt sur les spectacles, qui leur fourniront de suffisants revenus. Ainsi, les lacunes du système sont celles-là mêmes qui, avant la Révolution, faisaient naître un mouvement d'opi-

nion favorable à la réforme de l'organisation charitable.

Cependant, les abus du passé ne sont pas tous restaurés. L'administration des hôpitaux était autrefois très diversement organisée. A côté des établissements obéissant aux prescriptions de l'ordonnance de 1698, beaucoup suivaient des régimes particuliers, soit qu'ils fussent fondés par des individus charitables, soit qu'ils appartinssent à des congrégations religieuses. Ceux même qui étaient placés sous le mode de direction institué par Louis XIV, comprenaient dans leurs bureaux, à côté de membres élus, des personnages désignés par leur titre ou leurs fonctions, qui en faisaient partie à vie. En outre, la plupart de ces administrations hospitalières se refusaient à rendre leurs comptes. Les bureaux de charité, institués à la fin du XVIIIe siècle, sans parler de leur nombre insuffisant pour l'ensemble du royaume, étaient fort diversement composés. Beaucoup avaient un caractère confessionnel très marqué.

Dans le régime établi en l'an V, l'administration des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance est la même pour toute la République. Sans doute, les lois ne déterminent pas (c'est là une lacune regrettable), combien de temps dureront les fonctions des membres composant les commissions hospitalières ou les bureaux de bienfaisance. Mais ceux-ci sont soumis à la surveillance de la municipalité, et cette surveillance est efficace, puisque c'est d'elle qu'ils tiennent leur charge. Elles les obligent en outre à rendre des comptes, trimestriels pour les hôpitaux, mensuels pour les bureaux de bienfaisance. Il y a donc là une tentative louable en vue d'organiser les

administrations de bienfaisance, tentative qui ne fera que se perfectionner, quand la loi du 16 messidor an VII précisera les attributions des commissions hospitalières et la durée de leurs fonctions (1).

1. Texte dans Watteville, ouv. cité, t. I, p. 66.

CHAPITRE XI

Appréciation doctrinale de l'œuvre révolutionnaire.

I. — L'œuvre accomplie par la Révolution. — Principe qui la domine : l'obligation sociale. — Fragilité du fondement tiré du Contrat social. — L'obligation de la société, conséquence de l'organisation du travail et de l'insuffisance des salaires. — Impossibilité pour les initiatives privées de remplir entièrement cette obligation sociale. — Nécessité d'une assistance légale obligatoire. — Précautions prises par la Révolution contre ses dangers. — Leur efficacité. — Le droit au secours. — Restrictions en ce qui concerne les pauvres valides.

II. — L'organisation de l'assistance. — Fautes commises par la Révolution. — Impossibilité d'une égalité effective dans les secours. — La dépossession des hôpitaux. — Nécessité de conserver leur patrimoine. — L'assistance charge exclusive de l'Etat. — Ses dangers. — Supériorité de l'assistance communale, avec contribution de l'Etat.

III. — Les modalités de secours. — Nécessité de dégager la doctrine révolutionnaire des exagérations de la période terroriste. — Rôle de la charité privée. — Rôle respectif de l'assistance hospitalière et de l'assistance à domicile. — Les secours aux valides. — Intervention nécessaire des pouvoirs publics dans l'organisation de l'assistance par le travail.

I

Les critiques, adressées par la Convention déclinante et par le Directoire à la conception révolutionnaire de l'assistance ne doivent point nous faire

méconnaître la valeur des doctrines, proclamées devant la Constituante par La Rochefoucauld-Liancourt, et adoptée par le législateur le 19 mars, le 28 juin 1793 et le 24 vendémiaire an II. Ce sont de nobles idées qui ont dirigé le travail du comité de mendicité. Il a proclamé le droit de l'homme à la subsistance. Il a donné ce grand principe pour fondement à l'organisation des secours publics qu'il s'est efforcé de construire. Il a vu l'insuffisance du soutien apporté aux pauvres par les institutions de l'ancien régime, hôpitaux ou bureaux de charité. Il a compris que ces établissements, avec leurs ressources propres, leurs propriétés ou leurs rentes, très irrégulièrement réparties entre eux, ne pouvaient assurer aux malheureux une aide efficace.

A la notion de bienfaisance, incomplète, restreinte, variable, qui seule était celle des pouvoirs publics à la fin du XVIII[e] siècle, il a fait succéder la conception large et ferme de l'assistance, due à tous ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de pourvoir à leurs besoins les plus indispensables par le travail. A la charité, facultative et capricieuse, il a substitué l'obligation de secourir. Il a relevé l'attitude humiliée de l'indigent qui sollicite une aumône. Celui-ci n'avait autrefois qu'une aptitude vague et mal définie à être secouru ; il lui a reconnu un véritable droit.

Ayant ainsi affirmé dans toute sa grandeur la solidarité sociale, il s'est donné la tâche de la réglementer dans ses diverses manifestations en faveur de chaque catégorie d'indigents. Enserrant d'une vaste et généreuse étreinte toute la foule des déshérités de l'existence, il a prévu et organisé les divers soutiens

qui devaient être apportés à leur faiblesse et à leur misère, « dans tous les âges, dans toutes les positions de la vie, dans toutes les parties du royaumes ». Enfant, vieillard, malade, ouvrier sans travail, il a pensé que nul individu privé de ressources ne devait demeurer étranger à sa sollicitude. Ainsi, il a embrassé, dans son œuvre large et profonde, « l'universalité des malheureux et la suite des générations ».

Les nobles doctrines de la Constituante, les assemblées qui lui ont succédé n'ont point hésité à les adopter. La Convention s'est efforcée de les transformer en une réalité sociale agissante. Après avoir proclamé, elle aussi, les droits de l'indigent, après avoir fixé les bases générales de l'administration des secours, elle a tenté d'organiser une assistance effective en faveur des enfants, des vieillards, des infirmes, des pauvres valides. Sans doute, les lois votées par elle ne sont que très partiellement entrées en activité. « Elles ont été exécutées très imparfaitement en quelques endroits, elles ne l'ont pas été du tout en d'autres » (1). L'état politique du pays, la guerre civile et la guerre étrangère, la situation économique, ont tour à tour empêché les pouvoirs publics de poursuivre avec méthode et persévérance leur application. D'ailleurs fussent-elles entièrement entrées en pratique, la dépréciation du papier-monnaie, et la cherté sans cesse grandissante des marchandises les eussent empêchés de produire les effets salutaires, qu'on aurait pu en attendre.

1. *Rapport fait au Conseil des Cinq-Cents. au nom de la commission de l'organisation des secours publics*. par Delaporte, le 13 messidor an IV. p. 5. Arch. Nat., AD. XVIII[c] 389.

A l'avènement du Directoire, la misère publique et la pénurie du Trésor s'élevaient au plus haut point. Pour alléger les charges de l'Etat, le gouvernement abandonna les conceptions révolutionnaires : il renonça à l'assistance obligatoire, il lui substitua la bienfaisance facultative, effaçant ainsi en quelques articles de lois l'œuvre de la Convention.

Cette œuvre, cependant, ne méritait pas un si injuste dédain. Certes, conçue au début de la Révolution, dans un premier élan d'enthousiasme et de générosité, réalisée au milieu des troubles, des agitations, des luttes intestines de 1793, elle renferme bien des exagérations, bien des erreurs, bien des fautes, mais elle contient aussi un grand nombre d'idées justes, de principes nécessaires. Malgré les défauts inséparables d'un aussi vaste système, élaboré dans un temps relativement restreint, et embrassant cependant tout le problème si étendu et si complexe de la misère, elle demeure l'effort le plus remarquable qui ait jamais été tenté en France, pour établir une organisation méthodique et complète de l'assistance publique. Aussi fallait-il la corriger, l'amender et non la renier entièrement, comme l'ont fait les deux assemblées en l'an V. C'était se laisser entraîner beaucoup trop loin par le mouvement de réaction, que d'envelopper dans un égal mépris l'ensemble des conceptions révolutionnaires. S'il en est parmi elles qui, par leur exagération, ne pouvaient que compromettre l'application du nouveau système, et par suite méritaient très justement d'être abandonnées, il en est d'autres qui, par la profondeur de leur vérité, devaient demeurer la base fon-

damentale de toute organisation des secours publics.

Cette large compréhension des relations humaines et des obligations de la société envers chacun de ses membres, affirmée par la Constituante, la Législative et la Convention dans la proclamation du droit à l'assistance, n'était cependant point appelée à disparaître. Sans doute, à la fin de la période révolutionnaire elle se trouve momentanément oubliée. Mais ce n'est là qu'un temps d'arrêt dans le développement d'une idée destinée à renaître un jour. En 1848, elle est à nouveau acceptée par l'Assemblée constituante, et, sous la troisième république, elle domine l'organisation de l'assistance aux malades, aux enfants, aux vieillards, aux infirmes, établie par les lois du 15 juillet 1893, du 27 juin 1904, et du 14 juillet 1905.

Sans doute le fondement sur lequel, en 1789 et en 1795, les députés appuyaient le principe du droit au secours s'est effondré. A la Constituante comme à la Convention, ils pensaient que les hommes, en s'obligeant par le contrat social à respecter mutuellement leurs propriétés, s'étaient également engagés à se garantir réciproquement leur subsistance. C'était là pour eux la cause même de la naissance des sociétés. Aussi considéraient-ils comme loi fondamentale des groupements humains celle qui les avait provoqués, l'obligation de secourir l'Indigence. Nous n'admettons plus aujourd'hui ce prétendu contrat social. Nous avons même peine à comprendre, comment les législateurs de la Révolution pouvaient, avec Rousseau, croire, ferme comme le roc, à cette conception vaine et factice.

Mais là n'est point la seule base que La Rochefoucauld-Liancourt, Bernard et Maignet assignaient au droit qu'ils reconnaissaient à l'indigent. Ils lui ont construit une assise solide, en faisant de lui la contre-partie de l'obligation imposée à tout homme de travailler. Si les malheureux ont droit aux secours, c'est parce que, enfants, ils promettent à la société de lui consacrer un jour leur activité, vieillards, parce qu'ils lui ont, durant leur période de vigueur, donné la force de leurs bras, malades, parce qu'ils lui ont fourni et lui fourniront encore leur labeur, infirmes enfin, parce que d'autres, pères ou frères, ont accompli pour eux la tâche nécessaire. Eh! bien, en ne séparant pas le droit aux secours de l'obligation de travailler, en faisant de celle-ci la condition de celui-là, la Révolution a, sinon complètement expliqué, du moins nettement compris quel devait être le fondement de ce droit.

Toute société en effet repose sur un échange réciproque de services, non en vertu d'un contrat, mais par la nature même des choses. Celui qui apporte à la collectivité son activité, son labeur, son travail de chaque jour, doit retirer de son effort certains avantages. Le premier, le plus nécessaire d'entre eux, c'est évidemment la vie assurée. Or, pour une foule d'ouvriers, de journaliers, hommes et femmes, le travail est payé d'un salaire tel, qu'il suffit à peine à procurer à l'individu laborieux et à sa famille la subsistance au jour le jour. Survienne une crise dans l'existence, une maladie, une infirmité, survienne la vieillesse, survienne même tout simplement un chiffre d'enfants tant soit peu élevé, voilà le malheureux hors d'état de pourvoir à ses besoins.

Il a cependant contribué dans la limite de ses forces à la prospérité de la société, à la richesse de la nation, qui sont le produit de l'activité de chaque individu, comme la résistance d'un faisceau est faite de l'union de toutes les baguettes qui le composent. C'est donc un devoir pour la collectivité de soutenir, dans les temps difficiles, celui à qui elle est en partie redevable de sa situation florissante.

Ce devoir est le même, que l'ouvrier se trouve réduit par une cause individuelle, incapacité physique, momentanée ou permanente, à l'impossibilité de gagner sa vie, ou qu'il y soit amené par une cause générale, étrangère à sa personne et à sa volonté, comme le défaut d'ouvrage, le chômage. Dans notre société, le développement de l'industrie, la simplification des procédés, la création des machines puissantes, la division du travail, la surproduction, le mouvement des spéculations entraînent souvent des crises, dont pâtit profondément l'ouvrier. D'après un rapport soumis à l'office du travail, l'on peut évaluer à 10 o/o du nombre des travailleurs le chiffre de ceux qui manquent d'occupation. Cette statistique indique que sur cent chômeurs, il s'en rencontre trois qui chôment moins de huit jours, quatre-vingt-sept de huit jours à six mois, dix un temps plus long encore. Or, sur cette quantité de 10 o/o s'il y a des paresseux se refusant à tout labeur, s'il y a des malheureux condamnés à l'oisiveté par la maladie, il s'en trouve aussi 3,5 o/o, écartés de l'atelier ou de l'usine par suite de chômage forcé, occasionné par les fluctuations industrielles et commerciales (1). Il existe des métiers où

1. Cité par M. Napias, au IIe Congrès national d'assis-

les interruptions de travail se produisent nécessairement. Parfois même, il arrive que la reprise d'une industrie soit la cause du chômage d'une autre, comme cela se voit souvent pour celles assujetties au caprice de la mode. C'est la collectivité qui est cause de ce chômage forcé, c'est elle qui est responsable de l'indigence des ouvriers. C'est à elle qu'incombe la tâche de les préserver des souffrances engendrées par la misère, par le manque de subsistances. Ainsi, aussi bien pour les pauvres valides que pour les malades, les enfants, les vieillards, les infirmes, c'est un devoir, c'est une obligation pour la société de soulager tout individu, qui se trouve hors d'état d'assurer lui-même son existence. « Une des nécessités de toute organisation sociale, déclare Le Play, est de secourir ceux qui ne peuvent pourvoir eux-mêmes aux besoins de leur famille... Aucune théorie ne saurait justifier l'abandon de ceux qui souffrent (1). »

Cette obligation de la collectivité, l'on ne peut s'en remettre pour son exécution à la charité privée. Malgré la fréquence et la beauté des dévouements individuels, malgré les développements des sociétés de bienfaisance, les initiatives particulières sont insuffisantes. Elles sont d'ailleurs trop inorganisées. Elles restent sans cohésion et sans lien entre elles. Elles poursuivent au hasard les mêmes buts. Elles n'ont point d'unité de direction, de méthode, de pro-

---

tance, tenu du 15 au 19 juin 1897 à Rouen et au Havre, au cours de la discussion sur les divers modes de secours aux valides sans travail. *Recueil des travaux du Congrès*, t. I, p. 167 et 168.

1. Le Play. *La Réforme Sociale*.

cédés. Pour certains besoins, elles multiplient les secours, elles en laissent d'autres sans soutien. Ici elles sont très nombreuses, elles font double et triple emploi ; ailleurs elles manquent presque complètement. Aussi ne pourront-elles jamais remplir l'immensité de la tâche.

L'on ne peut davantage se reposer uniquement sur la bienfaisance de ces établissements publics, autonomes et secourant dans la limite de leurs ressources propres, qu'avait institués le législateur en l'an V. Cette bienfaisance publique, comme la charité privée, est insuffisante, imparfaite, hors de proportion avec les besoins.

Puisque l'on reconnaît le devoir de la société, il ne faut pas s'en tenir à une formule vague, dépourvue de toute portée pratique. Il faut transformer la déclaration de principe en une réalité agissante. Or, ce devoir ne sera pleinement et largement rempli que si on le met à la charge des pouvoirs publics, Etat, départements ou communes, qui sont les représentants désignés de la société, et si l'on déclare formellement que son accomplissement constitue pour eux une obligation stricte.

Mais il n'y a pas d'obligation, à laquelle ne corresponde juridiquement pour son bénéficiaire l'attribution d'un droit. Aussi est-il nécessaire de reconnaître à l'indigent un droit au secours, et de donner à celui-ci une sanction efficace, en accordant, en cas de besoin, aux pauvres laissés sans soutien une voie de recours devant les autorités constituées. Alors, on pourra dire, comme le faisait en Angleterre Blackstone. « Il n'y a pas d'homme si misérable, si abandonné, qui ne puisse réclamer de la section plus

riche de la communauté une part suffisante des nécessités de la vie, par le moyen des lois instituées en vue du soulagement des pauvres » (1).

Voilà l'œuvre qu'a tenté de réaliser la Révolution. Mais, en proclamant la dette sociale, elle a compris que le droit à l'assistance, s'il n'était sévèrement réglementé, pourrait devenir une source d'abus. Aussi a-t-elle voulu que la certitude d'être soulagé dans sa misère ne pût devenir pour le pauvre une cause d'imprévoyance et de paresse. Dans ce but, elle a posé ce principe rigoureux, mais juste et nécessaire, que l'homme secouru par la nation doit se trouver dans une position moins bonne que s'il pouvait assurer par lui-même sa propre subsistance. Elle a étroitement limité le chiffre des pensions accordées aux vieillards, aux infirmes, aux veuves, aux familles chargées d'enfants. Elle a refusé tout secours pécuniaire au pauvre valide, et ne lui a donné que du travail. Encore a-t-elle strictement déterminé les époques auxquelles pourraient être ouverts des ateliers de secours. Afin de ne pas attirer les ouvriers des entreprises privées par l'espoir alléchant d'un labeur moins pénible, elle a fixé le chiffre du salaire au-dessous du taux moyen de chaque région. Pour que les ateliers n'offrent pas seulement une vaine apparence d'occupation, mais donnent à l'ouvrier une tâche effective, elle a décidé que les travaux seraient faits à l'entreprise, à l'adjudica-

1. Cité par M. Regnard, inspecteur général de l'assistance publique, dans son rapport au Congrès international d'assistance de 1889, sur cette question : *Dans quelle mesure l'assistance publique doit-elle être obligatoire*. Congrès international d'assistance, t. I, p. 21.

tion et au rabais : l'intérêt même de l'entrepreneur devait répondre de la réalité de l'ouvrage effectué. Enfin, pour favoriser les vues des citoyens économes, elle a manifesté l'intention, qui malheureusement n'a pas été réalisée, d'établir dans la république des caisses d'accumulation et d'épargne.

Ces précautions étaient-elles suffisamment efficaces ? Tout permet de le croire. Quoiqu'on ait bien souvent affirmé le contraire, il n'est guère à craindre que les secours accordés aux malades, aux vieillards, aux infirmes, aux familles chargées d'enfants deviennent, si leur montant est fixé avec prudence, un encouragement, une prime donnée à l'imprévoyance. Parmi les malheureux, éventuellement appelés à recueillir le bénéfice de cette assistance, la grande majorité se trouvent dans l'impossibilité matérielle de faire, durant leur période d'activité, des épargnes en vue des époques de chômage, des moments de maladie, des années de vieillesse et d'infirmités. Certes, des ouvriers gagnant sept ou huit francs par jour le peuvent. Mais comment un journalier, un homme de peine, payé quatre ou cinq francs, serait-il, s'il a trois ou quatre enfants, capable, malgré le plus grand esprit d'ordre, de mettre un peu d'argent de côté ?

Sans doute, dira-t-on, il pourrait faire partie d'une société de secours mutuels, qui, moyennant de faibles versements, viendrait à son aide, quand le besoin s'en ferait sentir. Mais est-on sûr que pour le travailleur pauvre, pour la femme surtout, si peu rémunérée de son labeur, cette combinaison qui séduit vivement l'esprit soit possible. Beaucoup d'individus sont matériellement empêchés de verser la moindre coti-

sation ; et même si leur salaire normal leur en laissait la liberté, comment le feraient-ils en temps de chômage ? Certes, les sociétés de secours mutuels sont une institution excellente ; et leur développement ne peut qu'être utile à l'ensemble de la nation. Il est à souhaiter qu'un jour elles soient mises à la portée des ouvriers, même le plus faiblement payés, et que, par leurs progrès, elles allègent la tâche de l'assistance publique. Mais jusqu'à présent, l'expérience semble prouver qu'elles sont peu accessibles à un grand nombre de travailleurs, auxquels un salaire restreint ne laisse point la faculté de l'épargne. Elles s'adressent peu aux pauvres, aux nécessiteux, appelés par leur situation précaire à tomber plus ou moins momentanément à la charge des secours publics.

Aussi, à l'époque actuelle, la proclamation du droit au secours, qui, selon certains économistes devait être la mort même de ces sociétés, n'a-t-elle même pas eu pour effet de ralentir leurs progrès. C'est en 1895 qu'a commencé l'application de la loi sur l'assistance aux malades. A la fin de cette année, il existait 10.588 sociétés de secours mutuels, comptant 1.354.459 participants. Au 31 décembre 1899, le nombre des sociétés s'était élevé à 13.013 et celui de leurs membres à 1.759.008 : il avait ainsi augmenté de 30 o/o (1). L'expérience ne permet pas encore d'affirmer quels seront à cet égard les résul-

---

1. Cité par M. Henri Monod, dans son *discours sur l'assistance publique en 1900*, prononcé devant le Congrès International d'assistance publique et de bienfaisance privée, tenu du 30 juillet au 5 août 1900. — Recueil des travaux du Congrès, t. 1, p. 29.

tats de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards et aux infirmes. Une chose certaine, c'est que, si peu accessibles que puissent être pour un grand nombre de pauvres gens les moyens de prévoyance, le législateur a pris une sage mesure, en décidant que les ressources provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite acquise par l'assisté, ne seraient prises en considération pour diminuer le montant du secours que jusqu'à concurrence de moitié (1). Voilà une décision prudente ; on peut regretter de ne pas trouver de précaution du même genre dans l'œuvre révolutionnaire.

Quant aux ateliers de secours, ouverts aux ouvriers sans travail, ils échappent, semble-t-il, à ce reproche, si souvent adressé à toute tentative d'assistance en faveur du pauvre valide, de favoriser la paresse, de pousser à la fainéantise, de diminuer l'émulation et l'ardeur à l'ouvrage. La Convention s'est souvenue des abus trop nombreux, commis dans les chantiers parisiens en 1790 et 1791. Elle s'est rappelée l'augmentation incessante du nombre des individus admis et l'impossibilité de leur imposer une tâche effective. Aussi s'est-elle prémunie contre le retour de pareils errements. Mais, si les mesures prises par elle sont suffisantes pour parer aux dangers possibles de l'assistance par le travail, elles restreignent considérablement dans ses effets le principe du droit au secours. Le législateur a proclamé que la société devait la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant des moyens d'exister aux indigents hors d'état de travailler. Cette

1. Loi du 14 juillet 1905, art. 20.

déclaration, si l'on en voulait déduire toutes les conséquences logiques, devrait obliger les pouvoirs publics, représentants de la société, à fournir individuellement de l'ouvrage à tous ceux qui en manquent et, malgré leurs efforts, ne peuvent s'en procurer. Mais ainsi que, dès le début de la Révolution, l'a fort bien démontré La Rochefoucauld-Liancourt, ce serait là pour le gouvernement et pour ses délégués une tâche impossible et qui, d'ailleurs, aurait la répercussion la plus dangereuse sur la situation de l'industrie privée et sur la morale publique. La Convention limite donc aux temps « morts au travail » la durée des ateliers de secours, et, par cette formule, elle entend, semble-t-il, désigner non tout moment de chômage, en quelque période qu'il se produise, mais seulement l'époque d'interruption des travaux agricoles. Ces quelques mois écoulés, les autorités constituées n'ont pas à se préoccuper d'assurer de l'ouvrage à chaque individu inoccupé.

Ces restrictions, entourant dans son exercice le droit du pauvre valide à l'assistance, sont dictées au législateur par une réelle sagesse politique : il était prudent de sa part de limiter son action au seul effort pratique qu'il se crût capable de réaliser. Néanmoins, lorsqu'on songe au sort de l'ouvrier qui, réduit au chômage durant le printemps ou l'été, n'aura rien à espérer des pouvoirs publics, il semble que la Convention ne remplit pas entièrement les engagements pris dans la déclaration des droits. Elle a cependant conscience de ne pas faillir à ses principes, et peut-être en effet n'y manque-t-elle point. La France du XVIIIe siècle est encore une nation presque entièrement agricole. Dans la période

d'activité des travaux de culture, il ne paraît pas possible aux députés que des ouvriers viennent à manquer d'ouvrage : la terre appelle tous les bras disponibles, et leur promet une occupation suffisamment fructueuse.

De nos jours, une telle conception serait certainement incomplète. Les progrès de la grande industrie ont concentré dans les agglomérations urbaines des quantités d'ouvriers, pour qui il serait impraticable, en cas de chômage, d'émigrer vers les champs et les travaux rustiques. D'autre part, le développement même de cette industrie a multiplié les crises et les interruptions forcées de travail. Les devoirs de la société envers les indigents valides, les ouvriers sans ouvrage, sont ainsi devenus plus lourds qu'au temps de la Révolution. Il est impossible, aujourd'hui, de restreindre par avance à une certaine période de l'année l'assistance qui peut leur être nécessaire. Cependant, c'est une mesure absolument interdite, par la force même des choses, que d'élargir les conceptions de la Constituante et de la Convention. Imposer aux pouvoirs publics l'obligation de secourir à toute époque les chômeurs involontaires, ce serait leur attribuer une tâche écrasante, hors de proportion avec leurs ressources comme avec leurs capacités. Ce serait, si l'on avait recours, comme les assemblées révolutionnaires, à l'assistance par le travail, menacer gravement l'industrie privée. Ce serait nuire, par la généralisation d'une rémunération restreinte, aux ouvriers eux-mêmes, dont les salaires tomberaient peu à peu au niveau des sommes payées dans les chantiers publics. Ce serait enfin favoriser la paresse, car il serait matérielle-

ment impossible d'avoir toujours un travail effectif et profitable à fournir aux indigents, et l'on ne pourrait bien souvent leur donner qu'un semblant d'occupation. Et si, pour échapper à certains de ces inconvénients, on remplaçait les ateliers par des secours manuels et gratuits, ce serait bien davantage encore, malgré tout le soin apporté à faire les enquêtes, encourager la fainéantise, développer le parasitisme social de tous ceux qui cherchent à vivre aux dépens de leurs semblables.

Aussi, de nos jours, tout en reconnaissant d'une façon générale et théorique les devoirs de la société envers les pauvres valides, les partisans, même les plus convaincus, de l'assistance obligatoire, ont-ils renoncé à leur attribuer un droit positif au secours. « L'assistance publique, a déclaré le congrès de 1889, doit être rendue obligatoire par la loi, en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement *dans l'impossibilité physique* de pourvoir aux nécessités de l'existence » (1). Cette formule exclut évidemment l'homme en possession de toute sa force, qui ne peut assurer sa subsistance, parce qu'il est involontairement réduit au chômage. Sans doute, il est libre de s'adresser au bureau de bienfaisance ; mais celui-ci peut lui refuser tout soutien, et, s'il lui accorde un secours, c'est là une assistance entièrement facultative, soumise uniquement à la volonté des administrateurs. Sans doute aussi, il peut frapper à la porte des sociétés charitables, elles sont nombreuses et soulagent bien des misères, mais naturellement il n'en obtiendra qu'une aide subor-

1. *Congrès international d'assistance* de 1889 t. I, p. 559.

donnée à leurs ressources et au caprice de leurs membres. Cependant, si l'on reconnaît en théorie l'obligation de la société envers les vieillards, les infirmes, les malades, il est impossible de ne pas l'admettre, pour des raisons identiques, envers les valides, chômeurs involontaires. D'autre part, donner à cette obligation une sanction efficace, en attribuant à cette catégorie d'indigents, comme on l'a fait pour les autres, un droit aux secours publics, c'est, nous venons de le voir, une mesure absolument impraticable. Il y a donc là, dans l'organisation de l'assistance, un problème extrêmement difficile, qui n'est pas encore résolu et ne paraît pas actuellement pouvoir l'être.

La Révolution, cependant, croyait l'avoir suffisamment fait par l'établissement durant « les saisons mortes » d'ateliers de secours. Par là, elle pensait avoir entièrement acquitté la dette sociale envers les pauvres valides, comme elle estimait l'avoir fait par ailleurs à l'égard des enfants, des vieillards, des infirmes. Par là, elle jugeait avoir donné aux indigents tout ce qu'ils avaient à attendre des pouvoirs publics en vertu de leur droit à l'assistance. Elle avait, en effet, sucessivement examiné la situation de toutes les catégories de malheureux, et recherché les moyens de soulager leur misère, ne voulant pas qu'il pût y avoir un seul pauvre dans l'Etat, qui demeurât privé de soutien. La tâche cependant était immense, de vouloir, en quelques mois, établir dans tout le pays une vaste administration des secours publics, assez large pour embrasser toutes les classes d'indigents. Héritière des doctrines de la Constituante et de la Législative, la Convention n'a pas reculé devant la difficulté d'un

si grand effort. C'est là une des beautés de son œuvre, de s'être refusée à diviser le problème, de l'avoir envisagé dans toute ses parties, de s'être attachée à le résoudre tout entier. Malheureusement, après avoir reconnu les droits de l'indigent, après en avoir réglementé l'exercice, les législateurs de 1793, comme les théoriciens de 1789, par logique outrée et par excès de réaction contre les abus de l'ancien régime, se sont laissés entraîner, dans la recherche des moyens pratiques d'organiser l'assistance, à des erreurs et à des exagérations, qui devaient compromettre leur ouvrage, faire douter de ses résultats et considérer l'application des lois votées par eux, sinon comme impossible, du moins très difficile et pleine de dangers.

II

La proclamation de l'obligation sociale et du droit des malheureux ne devait pas, avoir nécessairement, pour conséquence l'égalité absolue des secours. Il semble que si le législateur avait déterminé des chiffres-limites assez larges que les diverses allocations ne dussent point dépasser, il eût à la fois, en ne laissant pas entièrement leur fixation à la libre volonté des autorités départementales ou communales, obéi à la justice, assuré aux pauvres une assistance certaine, et donnée pendant une certaine souplesse à l'organisation des secours. Il a voulu au contraire établir dans tout le pays, pour les diverses catégories de malheureux, une similitude de traitement aussi parfaite que possible. Il lui a semblé que l'égalité étant le principe

fondamental de la Constitution, celle-ci ne serait pas exactement observée, si les secours accordés aux indigents dans toutes les parties de la République, n'étaient pas absolument les mêmes. Sans doute, il a arrêté seulement le chiffre maximum qu'ils ne devraient pas dépasser, il n'a pas établi leur montant d'une façon invariable, il a confié aux autorités constituées le soin d'en faire tous les deux ans une nouvelle fixation. Mais, s'il a laissé ainsi une certaine flexibilité à leur détermination, s'il n'a pas rendu leur chiffre uniforme pour tout le territoire, ce n'est pas qu'il ait voulu sauvegarder la liberté d'appréciation des pouvoirs départementaux. Il a eu, avant toute chose, l'intention de maintenir entre les indigents une égalité effective. Ce n'est point, en effet, si le montant de leur pension est partout le même, que celle-ci sera strictement respectée, mais, si, dans chaque région, approchant plus ou moins du chiffre-limite, il est basé sur le prix des denrées et celui de la journée de travail.

Cette recherche d'une égalité complète séduit sans doute l'esprit, mais elle est évidemment irréalisable. Elle est, comme le disait Délécloy devant la Convention finissante, non moins impossible à atteindre que l'égalité de fortune (1). C'est pourtant cette conception, tout autant que le besoin de faire disparaître les abus du système ancien, qui a déterminé la Révolution à faire de l'assistance une charge nationale et à déposséder de leur patrimoine les établissements de bienfaisance. Par là, elle a com-

---

1. *Rapport sur l'organisation générale des secours publics*, déjà cité, p. 9.

mis les deux fautes capitales qui devaient compromettre, plus que toute autre, ses doctrines et les faire abandonner deux ans plus tard par les nouvelles assemblées.

Sans doute, l'assistance donnée jusque-là par les hôpitaux et les bureaux de charité, autonomes et dotés de ressources personnelles, était incomplète et variable. Ils ne pouvaient secourir que dans la limite de leurs revenus : leur action par suite était forcément restreinte. Largement suffisante ici, ailleurs elle restait très inférieure aux besoins, dans d'autres endroits, dans les campagnes surtout, elle manquait presque entièrement. D'autre part, la gestion de leurs biens était certainement très vicieuse : ni leurs terres, ni leurs maisons ne produisaient ce qu'une meilleure exploitation eût pu leur faire rendre.

Mais ce n'étaient point là des raisons suffisantes pour dépouiller ces établissements de leurs domaines et de leurs rentes, pour leur enlever leur personnalité civile, pour leur ôter le droit de posséder un patrimoine. Puisque l'administration de leurs propriétés était défectueuse, il fallait s'efforcer de la corriger, de la réorganiser, et non pas supprimer ces propriétés. On n'avait pas raisonnablement à craindre que leur fortune fût trop considérable et dépassât leurs charges : tout au plus, pour les mieux partagés d'entre eux, était-elle suffisante. Si, comme le cas était fréquent, leurs ressources étaient trop minimes, on pouvait, par des subventions, mettre leurs recettes au niveau des dépenses nécessaires. Ainsi, grâce à quelques réformes, ces établissements tout en conservant leur patrimoine, eussent pu tenir

une place importante dans la nouvelle organisation de l'assistance. Les hôpitaux et les hospices eussent pu être obligés par la loi de recevoir les malades, les vieillards, les infirmes, domiciliés dans le canton ; ils eussent même pu, si leurs ressources étaient assez abondantes, être tenus d'admettre, sous certaines conditions, ceux des cantons voisins. Quant aux biens des bureaux de charité, ils auraient été recueillis par les agences de secours chargées de la distribution des pensions.

Grâce à leurs ressources propres, ces établissements eussent déchargé les finances publiques d'un poids appelé à les grever très lourdement. Les revenus annuels de leur patrimoine étaient évalués environ à 20 millions. C'est autant que dès l'époque d'application du nouveau système, le Trésor n'aurait pas eu à fournir. La mesure la plus sage était donc celle que La Rochefoucauld-Liancourt, pour calmer les craintes soulevées par ses premiers projets, se résignait à soumettre à la Constituante dans son septième rapport. Les établissements existants restaient en possession de leurs biens, dont les revenus étaient déduits sur les sommes attribuées chaque année au canton pour l'ensemble des services d'assistance. Cette conception prudente, non seulement allégeait les dépenses publiques et par suite le montant des impositions d'une somme de vingt millions, mais encore elle permettait d'espérer, pour l'avenir, dans les fonds consacrés aux secours, un accroissement de la part provenant des ressources personnelles des établissements, et une diminution correspondante de celle fournie par les contributions publiques. Les biens des hôpitaux et hospices prove-

naient pour la plupart de libéralités. Si ceux-ci conservaient leur aptitude à recueillir des dons ou des legs, leur patrimoine ne pouvait qu'augmenter au cours du temps. Le produit des terres, des bois, des maisons, les arrérages des rentes nouvellement acquises, eussent comme ceux du domaine déjà existant, permis de restreindre le montant des sommes versées par les caisses publiques. Ainsi les citoyens charitables eussent participé à l'œuvre de l'assistance publique et contribué à ses dépenses.

Sans doute, dans l'organisation établie en 1793, le législateur songe bien à associer la bienfaisance privée à la distribution des secours. Il décide que les agences pourront recevoir les cotisations des personnes généreuses. Des listes de souscription seront même ouvertes dans les jours de fêtes nationales. Mais il ne s'agit là que de dons manuels, de dons de sommes liquides ou de denrées, de marchandises, non de titres de rentes ou de biens immobiliers, que les agences n'ont pas qualité pour posséder. Le produit de ces libéralités demeurera par suite restreint. Il sera compris dans les répartitions trimestrielles faites aux indigents ; il ne constituera jamais un capital productif de revenus. Dans la nouvelle organisation, l'Etat, seul débiteur de l'assistance, pourrait seul recevoir des donations ou des legs. Peut-être lui en serait-il fait, s'il conservait entre ses mains les biens consacrés aux pauvres pour en faire une masse commune, dont les revenus seraient affectés à l'ensemble des services d'assistance. Mais dans le système de la Convention, les domaines hospitaliers étant aliénés au profit de la nation,

on ne fera certainement jamais à l'Etat de libéralités charitables.

C'est là, d'ailleurs, la seconde et peut-être la plus grave erreur de la Révolution, d'avoir fait de l'assistance la charge exclusive, ou presque exclusive, du Trésor public. Proclamer que l'Etat était seul débiteur des secours, c'était lui imposer une obligation très pesante, dont on pouvait peut-être calculer le poids au moment où les lois étaient votées, mais dont il était impossible de prévoir les alourdissements futurs. Dans le système révolutionnaire, en effet, c'est au Conseil général de la commune qu'incombe la tâche de dresser les rôles de secours. Ceux-ci sont ensuite envoyés aux « administrations supérieures » qui les examinent et les arrêtent « dans la session du conseil ». Ces « administrations supérieures », ces « corps administratifs », ce sont vraisemblablement, au moment où sont promulguées les lois du 19 mars et du 28 juin, les représentants du district et du département, élus par leurs concitoyens, et non les mandataires de l'Etat. En effet si, dans son organisation de l'assistance publique, la Convention se montre très centralisatrice pour tout ce qui concerne le problème financier, elle l'est beaucoup moins en ce qui touche la gestion administrative. Or, les municipalités qui dresseront les rôles, ne seront point incitées par leur propre participation financière à se montrer sévères et strictes, dans l'examen des titres présentés par les indigents. Elles feront preuve, sans doute, d'une certaine rigueur envers les pauvres valides, car elles doivent supporter un cinquième de la dépense occasionnée par les ateliers de secours. Elles seront très larges et très

accueillantes pour les vieillards, les familles et les veuves chargées d'enfants, les filles-mères ; car, loin d'avoir intérêt à limiter les rôles, elles pourront en avoir un au contraire à les étendre.

De son côté, l'Etat, dépourvu de moyens de contrôle, ou bien, en dépit de toutes les bases de répartition adoptées, devra prendre pour élément principal dans la fixation du fonds annuel de secours et sa distribution entre les départements, l'ensemble des rôles établis par les municipalités ; et, dans ce cas, la charge supportée par le Trésor public, très considérable dès le début, sera appelée à s'accroître sans cesse jusqu'à devenir écrasante. Ou bien il fixera de façon arbitraire le montant des sommes consacrées aux services d'assistance, et pour les répartir entre les départements, se conformera uniquement aux bases de répartition, fort discutables, déterminées par la loi du 19 mars, sans tenir compte des rôles établis ; et alors, par suite de l'insuffisance des fonds, l'assistance déclarée obligation stricte de la société, ne sera point effectivement assurée aux indigents, dont on a proclamé les droits.

Ayant connu, pendant son voyage en France, les doctrines de La Rochefoucauld-Liancourt et le budget de l'assistance dressé par lui, Arthur Young ne pouvait s'empêcher de signaler les dangers de cette assistance d'Etat. « Je ne comprends pas, disait-il, comment il est possible de regarder comme sacrée la dépense de 50 millions, sans élever cette dépense à 100, à 200, à 300 millions, et ainsi de suite, selon la malheureuse progression qui s'est produite en Angleterre, du moment que la nécessité s'en fera sentir ». Il est vrai que Young, n'ignorant pas les

abus commis dans son propre pays, se montrait l'adversaire déclaré de toute assistance légale, et croyait suffisante la charité privée ». Nous savons par une longue expérience, que plus on prodigue l'argent, même avec intelligence, même avec humanité, plus il naît de pauvres, et que la misère est en proportion exacte de l'assistance donnée par la loi. Il en arriverait de même en France : 50 millions dépensés rendraient la dépense du double nécessaire » (1).

Il existe pourtant, semble-t-il, un moyen d'échapper au danger d'un accroissement indéfini des dépenses : c'est de mettre *en principe* l'assistance à la charge des communes. Cette mesure n'a point pour conséquence fatale comme le croyait La Rochefoucauld-Liancourt, l'établissement d'une taxe des pauvres. Les théoriciens de la Révolution, on le sait, manifestaient une grande antipathie pour cet impôt spécial. Instruits par l'exemple de l'Angleterre, ils craignaient qu'il ne fût sujet à une augmentation incessante. Mais pourquoi parler de taxe des pauvres? Il n'est nullement nécessaire de demander aux citoyens aisés le paiement d'une contribution particulière. Les sommes consacrées aux secours publics seront prises sur l'ensemble des recettes communales, les dépenses seront ainsi supportées par les habitants proportionnellement à leur contribution. Les municipalités seront alors amenées par leur propre intérêt pécuniaire à se montrer rigoureuses dans l'examen des titres présentés par les candidats à l'assistance. Pour admettre au rôle de secours les vieillards, les familles chargées d'enfants, les malades, aussi bien

1. Arthur Young, *Voyages en France*, t. II. p. 269.

que les indigents valides, elles sauront se garder d'une facilité et d'un laisser-aller dangereux pour leurs finances. Peut-être même, il est vrai, exagérant la sévérité, rejetteront-elles, de parti pris, la majorité des demandes. Mais, un recours devant les autorités constituées étant en toute occasion ouvert aux pauvres indûment écartés de la liste, ce danger n'est guère à redouter. En outre, le gouvernement ou ses représentants demeureront toujours maîtres, au cas où les municipalités refuseraient de voter les crédits consacrés aux services d'assistance, d'inscrire d'office les sommes nécessaires au budget communal.

Mais, dira-t-on, dans ce système, les communes les plus pauvres, celles dont les recettes seront le plus restreintes, auront, proportionnellement à leurs ressources, à supporter les charges les plus considérables. Cela est vrai. C'est pourquoi, si les dépenses d'assistance doivent *en principe* être communales, elles ne le doivent pas être d'une façon exclusive. Sans doute, toutes les communes, même les moins fortunées, doivent être appelées à verser une partie des fonds : il ne faut pas qu'il en existe une seule n'ayant point d'intérêt pécuniaire à limiter les dépenses. Mais il faut aussi qu'elles trouvent dans la contribution des départements et de l'Etat un moyen de les rendre plus supportables pour leur propre budget. Le congrès international de 1889 a fort bien exprimé cette double nécessité, en émettant le vœu suivant. « *L'organisation de l'assistance doit être telle, que les communes ou paroisses plus riches aident les communes ou paroisses plus pauvres, que les départements ou provinces ou cercles plus riches aident les départements ou provinces ou*

cercles plus pauvres, le tout avec le concours financier et le contrôle effectif de l'Etat (1). » C'est là le principe appliqué récemment par le législateur français, lorsqu'il a établi en 1893 l'assistance obligatoire des malades, en 1905 celles des vieillards et des infirmes. Il a prévu comment plusieurs communes pourraient s'unir pour supporter ensemble les dépenses nécessaires. Il a organisé d'une façon ingénieuse, bien qu'un peu compliquée, le concours financier des départements et de l'Etat, concours variable et plus ou moins étendu, selon le degré de pauvreté ou de richesse de chaque commune.

III

Assistance communale, avec contribution du département et de l'Etat, voilà la conception des secours publics qui paraît le plus propre à sauvegarder à la fois l'intérêt des pauvres et celui des finances publiques. La Révolution ne l'a point découverte. Elle a adopté le système dangereux d'une assistance exclusivement, ou presque exclusivement nationale. C'est la faute qui devait le plus gravement compromettre ses doctrines. Mais, à côté de cette erreur fondamentale, combien d'idées judicieuses, d'observations exactes, de réflexions profondes, de données d'expérience renferme son œuvre dans l'organisation des différents modes de secours. Sans doute, il faut les dégager des exagérations, qui leur ont été apportées durant la période terroriste. Pen-

1. *Congrès international d'assistance de 1889*, t. I, p. 559.

dant quelques mois en effet, la Convention outre et pousse à l'extrême les principes les plus justes. Ce n'est pas d'après les déclarations de tribune faites durant l'hiver ou le printemps de l'an II, et d'après les actes accomplis à cette époque, qu'il faut juger les conceptions révolutionnaires, mais surtout d'après les théories émises devant la Constituante par La Rochefoucauld-Liancourt, et d'après les lois votées le 19 mars, le 28 juin 1793, et le 24 vendémiaire an II.

Pendant la Terreur, la Convention cherche à faire du service public d'assistance le seul mode existant dans le pays de secourir les pauvres. Elle repousse d'une façon absolue la charité privée. Elle se montre l'adversaire déclarée des sociétés de bienfaisance, aussi bien que des initiatives individuelles. Elle laisse disparaître, faute de lui accorder une subvention peu considérable, la Maison philanthropique de Paris. Elle met la main, le 23 messidor, aussi bien sur les revenus appartenant à des œuvres particulières que sur ceux des établissements publics.

En 1790, au contraire, La Rochefoucauld-Liancourt, en élaborant son vaste plan d'assistance nationale, avait fait sa place à la charité privée, et après lui, Bernard devant la Législative, Bo devant la Convention avaient laissé aux citoyens sensibles et compatissants un rôle bien distinct de celui exercé par les pouvoirs publics. Sans doute, ces trois représentants ont proposé d'interdire les distributions publiques de pain ou d'argent, faites dans les rues ou aux portes des maisons. En cela, ils n'ont pas eu tort, car ce genre d'aumônes n'est qu'un encouragement imprudent donné à la paresse et à la mendi-

cité. Mais, ainsi que le déclarait Bo, le 19 mars, loin de vouloir altérer par cette mesure « le penchant sublime à secourir le vrai besoin », ils veulent l'exciter et le diriger avec discernement, et non point rejeter la bienfaisance particulière « *qui seule peut souvent connaître l'indigence qui se cache et remédier à des malheurs individuels que la loi ne peut pas toujours prévoir.* » C'est donc une erreur de présenter, ainsi qu'on l'a fait parfois, la Révolution comme l'ennemie déclarée de toute charité privée. Sans doute, elle l'a été pendant la Terreur, mais seulement durant cette période. Jusque dans les derniers mois de 1793, elle a su se garder de cette exagération.

Jusqu'à ce moment aussi, elle a également évité de manifester une hostilité préconçue à l'égard des hôpitaux. Certes, dès le début, elle connaît les inconvénients et les dangers de ces établissements : ils ont été dénoncés très fortement dans les dernières années de l'ancien régime, et La Rochefoucauld-Liancourt les signale à son tour. Mais, elle n'ignore point que, malgré tous les défauts inséparables de l'assistance hospitalière, celle-ci demeure nécessaire. Elle sait bien qu'il y aura toujours des indigents privés de domicile, dont l'admission dans les hôpitaux ou les hospices s'imposera. Elle sait aussi que pour certaines maladies particulièrement graves, pour les affections contagieuses, pour les grandes opérations chirurgicales, le séjour dans une maison spéciale sera nécessaire. Elle n'a donc point l'intention de faire disparaître ces établissements, mais seulement de leur donner une organisation nouvelle.

Elle se montre défavorable aux grands hôpitaux, d'une régie compliquée, où les abus sont presque

inhérents à la nature des choses. Elle préfère les hôpitaux de quartier ou d'arrondissement, pourvus d'un nombre de lits restreint. Ceux-ci, réunissant un chiffre de personnes peu considérable, présentent beaucoup moins de dangers pour la santé publique, offrent plus de facilités d'administration, enfin sont placés plus près des indigents qui, en franchissant leurs portes, se trouvent moins séparés de leurs parents ou de leurs amis.

Voilà, à l'égard de l'assistance hospitalière, les conceptions de la Constituante, qui sont aussi celles de la Législative et de la Convention à ses débuts. Plus tard celle-ci se montre, il est vrai, l'adversaire systématique des hôpitaux. Elle applaudit au discours de Barère, quand l'orateur s'écrie : *plus d'hôpitaux !* Mais cette hostilité regrettable se borne en somme à de bruyantes manifestations de tribune. Elle n'a point de portée pratique. Elle ne dirige point les actes de la commission des secours. Aussi n'a-t-on point à déplorer les effets fâcheux qu'elle aurait pu produire, si elle avait servi de guide aux pouvoirs publics dans leur conduite envers les établissements hospitaliers.

Débarrassée de ces exagérations, la doctrine révolutionnaire se trouve dans le vrai, lorsqu'elle cherche à faire de l'assistance à domicile le mode régulier et normal de secours, et de l'assistance hospitalière l'exception. La première est, selon l'expression de La Rochefoucauld-Liancourt, « plus personnelle, plus consolatrice ». Elle laisse l'indigent au milieu des siens, entouré des soins de ceux qui lui sont chers. La famille profite, dans une certaine mesure, de l'aide fournie par les pouvoirs publics.

Enfin ce secours présente, sur celui donné dans les établissements, cette supériorité d'être beaucoup moins coûteux. Dans les hôpitaux, il faut pourvoir à la subsistance tout entière de l'indigent. A domicile, le secours peut être seulement un appoint, permettant aux parents de garder chez eux l'enfant, le malade ou le vieillard.

Cette assistance à domicile, la Convention l'a très habilement organisée dans la loi du 28 juin. Elle s'est prudemment efforcée de diminuer, par les pensions accordées aux ménages pauvres et aux filles-mères, le chiffre des enfants abandonnés. Elle s'est attachée à placer ces derniers dans des familles rurales qui pussent leur apprendre les travaux de la terre. Elle a donné de grandes facilités aux vieillards pour rechercher, à défaut de parents et de domicile personnel, un asile chez des personnes étrangères. Aussi, même à l'époque de la plus vive réaction contre les doctrines révolutionnaires, les assemblées du Directoire étaient-elles forcées de rendre justice aux intentions qui avaient dirigé le législateur le 28 juin 1793. Ainsi que le disait Ledanois devant le Conseil des Anciens : « La sagesse, l'amour de l'humanité, le soin des mœurs, et une sage discrétion semblent avoir dicté cette loi » (1).

D'ailleurs, la supériorité du secours à domicile n'a point cessé d'être reconnue depuis la Révolution. Elle était affirmée en l'an IV par Delécloy, si violem-

1. Conseil des Anciens. *Rapport fait par Ledanois au nom de la commission chargée d'examiner la résolution du 25 brumaire sur les enfants abandonnés*, 21 frimaire an V. Arch. Nat. AD. XVIII[c] 389.

ment hostile pourtant à l'œuvre de la Convention (1). De nos jours, elle a plus d'une fois été proclamée par le gouvernement, qui s'est à plusieurs reprises efforcé de donner une plus grande activité à ce mode d'assistance. « Au lieu de chercher à accroître le nombre des individus admis dans les hospices, déclare la circulaire ministérielle du 1er août 1888, il conviendrait de favoriser le développement d'une organisation de secours à domicile, qui, en laissant le pauvre dans sa famille, resserrerait les liens naturels et permettrait de venir en aide à un plus grand nombre d'indigents ». Aussi, en organisant depuis 1893 l'assistanee obligatoire, est-ce le secours à domicile que le législateur, obéissant à la tradition révolutionnaire, a consacré comme moyen habituel et normal de venir en aide aux malades, aux enfants, aux vieillards, aux infirmes. Dans ce système, l'assistance hospitalière, reconnue, dans un certain nombre de cas, nécessaire et indispensable, n'en demeure pas moins l'exception.

Mais, si, de nos jours, le mode de secours institué par la Révolution en faveur des malades, des vieillards, des enfants est unanimement accepté par les hommes de pratique comme par les théoriciens, il est loin d'en être ainsi pour celui que la Convention avait adopté à l'égard des pauvres valides. Sans doute, d'une façon générale, on reconnaît que c'est une idée juste de vouloir leur donner du travail et non une aide gratuite, propre à favoriser la paresse. Mais bien souvent, on croit préférable de confier cette

---

1. *Rapport sur l'Organisation générale des Secours publics*, déjà cité.

tâche à des œuvres privées, plutôt qu'aux pouvoirs publics, quitte à ces derniers à les subventionner dans une proportion plus ou moins large.

Les œuvres privées, en effet, peuvent rendre de grands services. En même temps qu'elles fournissent au chômeur involontaire une occupation momentanée, elles peuvent l'aider à chercher du travail. Elles peuvent, plus facilement que les administrations officielles, poursuivre le relèvement des malheureux plongés dans une misère occasionnelle. Elles peuvent, en prenant les formes les plus multiples et les plus diverses, s'adapter à une grande variété de besoins. Par leur souplesse même, elles sont appelées à être d'une grande utilité.

Néanmoins, il est fort douteux qu'elles puissent suffire à la tâche. Elles sont nombreuses sans doute, mais l'action de chacune d'elles demeure restreinte. Au congrès de 1900, un de leurs représentants les plus autorisés (1) déclarait que l'initiative privée, seule et réduite à elle-même, était « impuissante ». Aussi, dans l'organisation des secours aux pauvres valides, les pouvoirs publics doivent-ils, croyons-nous, conserver un rôle à peu près semblable à celui que leur avait attribué la Révolution. Certes, ils ne peuvent point nous l'avons vu, étendre leur action autant que pourraient le comporter certains besoins : ils ne peuvent pas donner en tout temps du travail aux indigents sans ouvrage. Aussi les lois actuelles se sont elles gardées de mettre à leur charge une obligation positive. Mais il leur est possible, dans les moments où

1. M. le pasteur Robin, président de l'œuvre de la Maison hospitalière pour les ouvriers sans asile et sans travail.

le chômage sévit particulièrement, d'organiser des chantiers pour les ouvriers inocupés.

Les municipalités ont fait parfois, quoique rarement, l'essai de ce mode d'assistance. Quand on a pris les précautions nécessaires, il n'a pas donné de mauvais résultats. Au congrès national de 1895, M. Henrot, ancien maire de Reims, racontait qu'en l'espace de douze ans, il avait obtenu du conseil municipal de cette ville plus de 800.000 francs pour secourir par le travail les pauvres valides. Certaines années, il avait occupé 1.000 ouvriers à la fois. Persuadé de la nécessité de leur imposer un labeur utile, il les avait employés à des ouvrages de terrassements, création de grands boulevards et de squares. Conformément à la doctrine révolutionnaire, il leur avait donné un salaire peu élevé, afin de ne pas faire concurrence aux industries privées. Il n'avait jamais remarqué de désordres dans ses ateliers : aussi se louait-il d'avoir pratiqué un mode d'assistance, grâce auquel il avait empêché de mourir de faim d'honnêtes et laborieux travailleurs et leur famille (1).

Le gouvernement, au surplus, a fait, il y a environ une dizaine d'années, une curieuse tentative pour développer les essais officiels d'assistance par le travail. Il s'est adressé, en 1895, aux conseils généraux, il leur a demandé quelle était, selon leur opinion, le rôle que pouvaient jouer ces tentatives dans la lutte contre le chômage et la mendicité. Le plus grand nombre d'entre eux ont indiqué, comme moyens de secours, les colonies agricoles et l'établis-

1. Deuxième congrès national d'assistance, t. I, p. 184.

sement de chantiers pour l'entretien des routes, pour le creusement des fossés. Ce sont là des travaux qui exigent pour être entrepris l'intervention directe et immédiate des pouvoirs publics. A la suite de cette consultation, le ministre de l'Intérieur essaya de stimuler la création d'ateliers départementaux et communaux. Il indiqua même les ouvrages, susceptibles d'être exécutés. Ce devaient être « des travaux d'utilité générale, mais non urgents, pouvant être ajournés et repris sans préjudice de leur bonne exécution, construction de routes et chemins, défrichements, labourage à la bêche, reboisements, curage des cours d'eau, cassage des pierres pour l'entretien des chaussées (1). »

Sans doute, cette assistance par le travail n'est point d'une réalisation aisée. Elle présente plus d'une difficulté. Quoiqu'on l'ait redoutée parfois, il n'est guère à craindre qu'elle exerce, par une rémunération restreinte, une influence déprimante sur le taux des salaires payés dans les entreprises privées. Le nombre et le développement des ateliers de secours ne doit jamais être si grand qu'ils puissent avoir une telle conséquence. Mais, dans l'organisation pratique des chantiers, ce ne sera pas chose facile, que de diriger et de mener à bien ces travaux, avec un personnel variable, comprenant des ouvriers très différents et par leurs forces et par leurs capacités, peu entraînés parfois au maniement des outils nécessaires, auxquels en outre il faudra laisser une partie de leurs journées disponible, pour qu'ils puissent cher-

1. Voir Maurice Hélitas. *Le vagabondage, et moyens d'y remédier*.

cher une occupation permanente. La tâche cependant n'est pas impossible ; les difficultés ne sont pas insolubles. L'exemple fourni par la ville de Reims en est une preuve.

La généralisation de cette assistance par le travail serait une application des conceptions révolutionnaires, comme l'ont été, de la part du législateur contemporain, l'organisation de l'assistance obligatoire aux malades, aux enfants, aux vieillards, et l'établissement du secours à domicile, comme mode normal d'assistance pour ces trois catégories d'indigents. L'œuvre de la Révolution est donc loin d'être restée stérile. Si elle n'a été appliquée sous la Convention que d'une façon insuffisante et imparfaite, si elle a été momentanément détruite par la réaction de l'an IV et de l'an V, elle n'est pas demeurée dans l'oubli. De nos jours, elle a inspiré et guidé dans leur tâche le gouvernement et les Chambres, quand ils ont, à leur tour, reconnu les droits de l'indigent et les devoirs de la société. Dégagée de ses erreurs, de ses exagérations et de ses fautes, elle reste grande et digne de notre admiration.

TABLE DES MATIÈRES

